



FACULDADE DE DIREITO

ALBANO MACIE

**FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA INTERNA:
*O CASO DE MOÇAMBIQUE***

ORIENTADOR:

Doutor Jorge Bacelar Gouveia

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Lisboa, junho de 2019



ALBANO MACIE

FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA INTERNA: O CASO DE MOÇAMBIQUE

Tese de Doutoramento em Direito e Segurança apresentada na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Direito e Segurança, sob orientação do Doutor Jorge Bacelar Gouveia, Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

ORIENTADOR:

Doutor Jorge Bacelar Gouveia, Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Lisboa, junho de 2019

AGRADECIMENTOS

Antes do mais, agradeço aos meus pais, Américo e Abelina, pelo dom da vida. Em segundo lugar, à minha família pelo apoio e compreensão que permitiram vencer as etapas sucessivas das minhas ausências do convívio familiar. Entretanto, não posso esquecer de mencionar agradecimentos especiais às seguintes figuras e instituições:

À Sua Excelência Engenheiro Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República de Moçambique, que anuiu, apesar de me ter acometido funções relevantes da vida do País, desde o diálogo político de 2017 até ao exercício do cargo de Vice-Ministro da Administração Estatal e Função Pública, que continuasse a frequentar o Doutoramento, na sua segunda fase.

À Sua Excelência Dr.^a Verónica Nataniel Macamo Dlhovu, Presidente da Assembleia da República, que autorizou o meu pedido, em 2015, para me matricular nesta prestigiosa Faculdade e aqui frequentasse a tempo inteiro o meu Doutoramento, com as implicações materiais e financeiras que isso significava.

À Suas Excelências Dr. Eduardo Mulémbwè, Antido Presidente da Assembleia da República (1994-2010) e da Comissão *Ad Hoc* para a Revisão da Constituição (2010-2014) e Dr. Hermenegildo Maria Cepeda Gamito, Antigo Presidente do Conselho Constitucional (2011-2019) e da Comissão *Ad Hoc* para a Revisão da Constituição da República (2000-2004), pelo indispensável contributo na minha formação profissional e académica.

À Assembleia da República, minha casa, onde nasci e me desenvolvi profissionalmente, vai o meu humilde muito obrigado pelo apoio concedido.

Ao Camões, Instituto da Cooperação e Língua, pela bolsa concedida a partir dos anos lectivos de 2016/2019. A bolsa concedida possibilitou a conclusão deste Curso de Doutoramento, que sem ela, talvez não fosse concluído a tempo e nas condições de estudante a tempo inteiro.

Ao Professor Doutor Francisco Proença Garcia, pela atenção e apoio prestados na elaboração desta Tese, vai o meu humilde agradecimento especial.

The last but not the least, ao Professor Catedrático Jorge Bacelar Gouveia, ao qual reservo uma palavra de gratidão e admiração, profundamente sentida e renovada, pela orientação da presente Tese de Doutoramento. Um profissional que deixou e deixa marcas indeléveis por onde passa. Moçambique e moçambicanos recordar-se-ão com muito amor, carinho e admiração a este insigne Professor pelo seu incomensurável contributo na formação dos juristas moçambicanos.

RESUMO

A presente Tese, com o título «Forças Armadas na Segurança Interna: *o caso de Moçambique*», analisa os pressupostos de intervenção das FAs na SI, campo próprio de actuação das forças policiais, numa conjuntura moçambicana, onde a instituição militar tem um carácter *suis generis*, que resulta: (i) do nascimento das FAs na circunstância das lutas africanas pelas independências; (ii) da transformação de forças de guerrilha em FAs estatais em 1975, com a proclamação da independência e sua consolidação no contexto de Partido único que dirige o Estado e a Sociedade; (iii) do desmantelamento destas FAs, para em 1992, fruto do AGP, se constituírem em nova instituição, segundo o princípio de paridade entre as forças governamentais (dirigidas pela FRELIMO) e forças provenientes da RENAMO (movimento guerrilheiro beligerante), onde cada parte indicou 50% dos efectivos. A partir do conceito de defesa nacional prevalecente e da realidade política que lhe é subjacente, erguem-se duas teses: (i) as FAs devem colaborar na execução da política de defesa, mas não podem ser, no cenário actual de pacificação do país, o instrumento prioritário para a SI, para que não sejam utilizadas para debelar crises políticas internas e reduzir o campo de actuação dos adversários políticos do PR e seu Partido; (ii) *de iure condendo*, do conceito de defesa nacional adoptado, o intermédio, as FAs podem actuar na SI, não só nos casos excepcionais (de estados de sítio e de emergência), mas também de forma subsidiária, quando as capacidades das forças policiais se mostrem esgotadas ou insuficientes em parte do território nacional (fronteiras), face às actuais imbricações entre as ameaças externas e internas e da crescente criminalidade organizada e violenta e de modo complementar para realizar actividades de protecção civil, reconstrução e desenvolvimento nacional.

Palavras-chave: *forças armadas, segurança interna, segurança externa, forças policiais, defesa nacional e forças de defesa e segurança.*

ABSTRACT

The present thesis, entitled "Armed Forces in Homeland Security: The case of Mozambique", analyzes the assumptions of intervention of the FAs in the IS, the proper field of action of the police forces, in a Mozambican conjuncture, where the military institution is "suis generis", resulting from: (i) the birth of the FAs in the circumstance of the African struggles for independence; (ii) the transformation of guerrilla forces into state FAs in 1975, with the proclamation of independence and its consolidation in the context of the single Party that governs the State and Society; (iii) the dismantling of these FAs, in 1992, as a result of the PGA, to constitute a new institution, according to the principle of parity between government forces (led by FRELIMO) and forces from RENAMO (belligerent guerrilla movement), where each party indicated 50% of the workforce. Based on the concept of prevailing national defense and the political reality underlying it, two theses arise: (i) FAs should collaborate in the implementation of defense policy, but they can not be, in the current scenario of pacification of the country, the priority instrument for IS, so that they are not used to overcome internal political crises and reduce the scope of political opponents of PR and its Party; (ii) *de iure condendo*, from the concept of national defense adopted, the intermediate, the FAs can act in the IS, not only in exceptional cases (states of siege and emergency), but also in a subsidiary way, when the capabilities of the forces (border) in the face of the current overlap between external and internal threats and increasing organized and violent crime, and in a complementary way to carry out civil protection, reconstruction and national development activities.

Keywords: *armed forces, internal security, external security, police forces, national defense, defense and security forces.*

SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|-----------|---|
| AGP | Acordo Geral de Paz de Roma |
| AR | Assembleia da República |
| Art.º | Artigo |
| BP | <i>British Petroleum</i> |
| CC | Conselho Constitucional |
| CCF | Comissão de Cessar-fogo |
| CE | Constituição Espanhola |
| | Centro de Estudos Estratégicos |
| CEEI/ISRI | Internacionais/Instituto Superior de Relações Internacionais |
| Cf. | Conforme |
| Cfr. | Conferir |
| CNDS | Conselho Nacional de Defesa e Segurança |
| CNE | Comissão Nacional de Eleições |
| CNP | Corpo Nacional de Polícia |
| COMIFO | Comissão Nacional de Informação |
| Coord. | Coordenação |
| CPLP | Comunidade dos Países da Língua Portuguesa |
| CRF | Constituição da República da França |
| CRFB/CRB | Constituição da República Federativa do Brasil |
| CRM | Constituição da República de Moçambique |
| CRP | Constituição da República Portuguesa |
| CRPM | Constituição da República Popular de Moçambique |

| | |
|-------------|---|
| CSC | Comando Superior Conjunto |
| CSD | Conselho Superior de Disciplina |
| CSM | Conselho Superior Militar |
| CSONU | Conselho de Segurança da ONU |
| DDNE | Directiva de Defesa Nacional da Espanha |
| DEFA | Decreto da Estrutura das Forças Armadas |
| Ed. | Editora |
| EMFADM | Estatuto dos Militares das Forças Armadas de Defesa de Moçambique |
| ENI | Ente Nazionale Idrocarburi |
| EUA | Estados Unidos da América |
| FADM | Forças Armadas de Defesa de Moçambique |
| FAE | Forças Armadas da Espanha |
| Fas | Forças Armadas |
| FAs/FA's/FA | Forças Armadas |
| FDS | Forças de Defesa e Segurança |
| FPLM | Forças Populares de Libertação de Moçambique |
| FRELIMO | Frente de Libertação de Moçambique |
| GC | Guarda Civil |
| GPA | <i>General Peace Agreement</i> |
| HIV/SIDA | Síndrome de Imodeficiência Adquirida |
| ICJ | <i>International Committee of Justice</i> |
| LC | Lei Complementar |
| LDNFA | Lei de Defesa Nacional e Forças Armadas |
| LESEE | Lei do Estado de Sítio e de Emergência |
| LNG | <i>Liquified Natural Gas</i> |
| LODNE | Lei Orgânica de Defesa Nacional da |

| | |
|-----------|--|
| | Espanha |
| LPDS | Lei da Política de Defesa e Segurança |
| LSC | Lei do Serviço Cívico |
| LSI | Lei da Segurança Interna |
| LSM | Lei do Serviço Militar |
| MANU | <i>Mozambique African National Union</i> |
| MDN | Ministério da Defesa Nacional |
| MEAM | Memorando de Entendimento sobre Assuntos Militares |
| MLN | Movimentos de Libertação Nacional |
| MNR | Movimento Nacional de Resistência |
| NESAM | Núcleo dos Estudantes Secundários Africanos |
| Ob. cit. | Obra citada |
| OE | Orçamento do Estado/Objectivo específico |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| Org. | Organização |
| OTAN/NATO | Organização do Tratado do Atlântico Norte |
| p./pp. | Página/s |
| PADEMO | Partido Democrático de Moçambique |
| PALOP | Países Africanos da Língua Oficial Portuguesa |
| PDN | Política Nacional de Defesa |
| PES | Plano Económico e Social |
| PIDE | Polícia de Inteligência e de Defesa do Estado |
| pp. | Páginas |
| PQG | Programa Quinquenal do Governo |
| PR | Presidente da República |

| | |
|---------|--|
| PRE | Programa de Reabilitação Económica |
| PRM | Polícia da República de Moçambique |
| RAR | Regimento da Assembleia da República |
| RDM | Regulamento da Disciplina Militar |
| RENAMO | Resistência Nacional de Moçambique |
| S/d | Sem data |
| S/p | Sem página |
| SADC | Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral |
| SEMANI | Serviço Nacional da Migração |
| SERNIC | Serviço Nacional de Investigação Criminal |
| SI | Segurança Interna |
| SIS | Serviços/Sistema de Informação e Segurança |
| SISE | Serviços de Informação e Segurança do Estado |
| SMO | Serviço Militar Obrigatório |
| STAE | Secretariado Técnico da Administração Eleitoral |
| TCA | Termo do Conflito Armado |
| TIJ | Tribunal Internacional de Justiça |
| UA | União Africana |
| UD | (Partido)- União Democrática |
| UDENAMO | União Democrática Nacional de Moçambique |
| UE | União Europeia |
| UNAMI | União Africana de Moçambique |
| URSS | União das Repúblicas Socialistas Soviéticas |
| vg. | Por exemplo |

| | |
|------|---------------------------|
| Vol. | Volume |
| WTC | <i>World Trade Center</i> |

DECLARAÇÃO ANTI-PLÁGIO

Nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 384/2013, de 8 de outubro, relativo ao Terceiro Ciclo de Estudos Conducentes ao Grau de Doutor em Direito e Segurança, declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão correctamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta de ética e disciplinar.

Lisboa, 28 junho de 2019

Albano Macie, aluno n.º 004692

DECLARAÇÃO DO NÚMERO DE CARACTERES

Declaro que o corpo da Tese, ocupa um total de 719.761 caracteres.

Lisboa, 28 junho de 2019

Albano Macie, aluno n.º 004692

O texto que se segue não adoptou o mais recente acordo ortográfico.

(N.º 3 do artigo 13.º do Regulamento n.º 384/2013, de 8 de outubro, ex. vi. “Regras de Estilo” para a redacção dos trabalhos científicos”).

«As nossas Forças Armadas devem continuar a ser o símbolo de coesão nacional e patriotismo, por aglutinarem no seu seio moçambicanos na sua plena diversidade (...). Sentimos isso quando dissemos que não devíamos lutar entre nós, as Forças de Defesa e Segurança acataram imediatamente a orientação e colocaram-se no seu lugar: *as FDS devem se concentrar na defesa do país contra os inimigos externos e não ocupar tempo com conflitos entre os moçambicanos*».

(Engenheiro Filipe Jacinto Nyusi,
Presidente da República de Moçambique)

INTRODUÇÃO

1. O tema escolhido para objecto da presente Tese, «*Forças Armadas na Segurança Interna, o caso de Moçambique*», insere-se no estudo de uma Teoria Geral do Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas, porque focando todos os aspectos gerais e específicos da actividade, missão e organização das Forças Armadas, bem como o seu relacionamento com outros órgãos e instituições no âmbito da Política Nacional de Defesa e Segurança, fornecerá os esquemas de enquadramento e raciocínio fundamental sobre as fronteiras do empenhamento dos militares na Segurança Interna.

Em Moçambique, a história do nascimento do Estado e sua consolidação conferem à defesa nacional uma natureza peculiar e às Forças Armadas um carácter *suis generis*. Com efeito, as Forças Armadas têm sua etimologia ligada ao processo de luta de libertação nacional contra a dominação estrangeira portuguesa, de quase quinhentos anos, cujo término se deu com a proclamação da Independência Nacional, a 25 de junho de 1975.

Na Constituição de 1975, a instituição militar tinha uma construção própria dos Estados chamados de «Terceiro Mundo», recém-nascidos de um processo de lutas nacionalistas dos Povos ainda oprimidos e colonizados pela Europa Ocidental. Por certo, o artigo 5 desta Constituição traçou as principais directrizes das Forças Armadas¹:

a) São dirigidas politicamente pela FRELIMO², com a responsabilidade fundamental na defesa e consolidação da Independência e Unidade Nacional;

¹ No processo da Luta de Libertação Nacional, as Forças Armadas tinham a designação de Forças Populares de Libertação de Moçambique (FPLM), designação que dominou até 1990, com a aprovação da nova Constituição de cariz multipartidária. No contexto da nova Constituição, as Forças Populares de Libertação de Moçambique passaram a designar-se de Forças Armadas de Moçambique.

² FRELIMO significa Frente de Libertação de Moçambique, movimento armado que lutou contra a dominação estrangeira portuguesa e proclamou a Independência Nacional, transformando-se em Partido Político no ano de 1977. Nos termos do artigo 3 da Constituição de 1975, a FRELIMO traça a linha política e é a força dirigente do Estado e da Sociedade;

b) São uma força de produção e de mobilização política das massas populares.

Até à reforma constitucional de 1990, as Forças Armadas eram um alicerce mais sólido do Governo e do Partido FRELIMO, fruto do regime político prevalecente e da respectiva Constituição. Com a Constituição de 1990, opera-se, de imediato e a nível formal, a «despartidarização», «despolitização» e «desgovernamentalização»³ das Forças Armadas.

2. O ponto de partida da presente investigação, conforme o tema «Forças Armadas na Segurança Interna», arranca de duas concepções teóricas dominantes sobre o conceito de defesa nacional:

2.1. na «perspectiva *ampla*», o conceito de defesa nacional coincide com o da segurança nacional, onde a missão das Forças Armadas não se restringe somente à defesa contra o inimigo externo, cooperando na manutenção da segurança interna.

2.2. na «*concepção restrita*», a defesa nacional não se confunde com a segurança interna, pois esta está a cargo da Polícia e não das Forças Armadas, só intervindo estas em casos excepcionais expressamente previstas nas Constituições.

3. A problemática a dilucidar nesta investigação assenta em três pressupostos, designadamente:

3.1. *histórico*: as Forças Armadas são herdeiras das Forças Populares de Libertação de Moçambique. Durante a primeira república monolítica (1975-1990), floresceu um conceito de defesa nacional amplíssimo, onde a missão das Forças Armadas era a defesa militar contra o inimigo externo, a consolidação da

dirige e supervisiona a acção dos órgãos estatais a fim de assegurar a conformidade da política do Estado com os interesses do Povo.

³ Expressão importada de AMARAL, Diogo Freitas. “A Constituição e as Forças Armadas”, in: *Estudos de Direito Público e Matérias Afins*, Volume II. Coimbra: Almedina, 2004, p. 96.

independência recém-proclamada, a garantia da “ordem interna”⁴; no plano político, as Forças Armadas eram incumbidas de assegurar o regular funcionamento das instituições e eram a força de produção e de mobilização política dos cidadãos.

É na segunda república, que emerge com a Constituição de 1990, onde, face aos princípios e valores de um Estado de Direito Democrático ora implantado e alicerçado no Acordo Geral de Paz (AGP), assinado em Roma, começa-se a construir uma concepção restrita do conceito de defesa nacional. Uma concepção própria e tradicional da Europa Ocidental, onde a missão essencial das Forças Armadas é a defesa militar da república contra o inimigo externo, restringindo-se a intervenção dos militares na segurança interna aos casos de estado de sítio e de emergência.

3.2. *jurídico-político*: em 1995, após as primeiras eleições multipartidárias realizadas em 1994, entra em funcionamento uma nova instituição legislativa, de cariz multipartidário, que passa a ser a fonte de regulamentação da instituição Forças Armadas num Estado de Direito Democrático. Contudo, no plano político, o fim de cada ciclo eleitoral corresponde a um conjunto de actividades armadas contestatórias das eleições pelo Partido RENAMO, com recurso aos contingentes militares que detém nas matas, indo de encontro com o disposto no artigo 77 da Constituição, que proíbe os partidos políticos de recorrer à violência armada para alterar ordem política e social do país.

3.3. *negocial*: em 1990, é aprovada pela FRELIMO, uma nova Constituição, que inicia a segunda república, a multipartidária, que trouxe, formalmente, uma nova configuração do conceito de defesa nacional. Ao abrigo desta Constituição, é assinado o AGP entre o Governo e a RENAMO, onde é consensualizado o desmantelamento da instituição militar existente desde a primeira república. Com efeito, é constituída uma nova instituição militar, composta por efectivos provenientes do Governo e da RENAMO, segundo o

⁴ Cfr. AMARAL, Diogo Freitas. “A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas”, in: *Estudos de Direito ...*, ob. cit., [3], p. 17.

princípio de paridade⁵. Todavia, decorre (desde 2013 ...) o diálogo político entre o Governo e a RENAMO, na comissão dos assuntos militares, cujos consensos indicam para a reintegração de homens armados residuais da RENAMO nas Forças Armadas, Polícia da República e nos Serviços de Informações e Segurança do Estado, o que prenuncia ainda um processo complexo de formação das Forças Armadas.

Estes três pressupostos representam um conjunto de dificuldades da instituição militar no contexto de uma sociedade política complexa, objecto de profundas mutações e instabilidades político-militares; uma instituição militar e uma sociedade profundamente marcadas por dois partidos políticos (FRELIMO e RENAMO) herdeiros de um passado comum: *ambos os partidos sucederam movimentos de guerrilha, isto é, têm natureza militar*.

Deste modo, a pergunta de partida para análise da problemática que está subjacente à presente investigação é a seguinte:

- Atendendo o carácter *suis generis* das Forças Armadas formadas a partir do AGP, quais são os pressupostos ou condições de empenhamento dos militares na segurança interna?

São perguntas derivadas (PD), as seguintes:

- PD1: Tendo em atenção a natureza da instituição militar, qual é a concepção adoptada pela Constituição do conceito de defesa nacional?"
- PD2: Quais são os direitos e deveres dos cidadãos perante a Defesa Nacional?
- PD3: Qual é o grau de participação dos militares na política?

⁵ O princípio de paridade explica que os efectivos das Forças Armadas, em cada um dos seus ramos (Exército, Marinha e Força Aérea), serão fornecidos pelas Forças Armadas da primeira República a cargo do Governo da FRELIMO e pelas Forças da RENAMO, na proporção de 50% para cada lado, até que se preencha a composição total de 30 mil efectivos. (Cfr. AGP, Protocolo IV, I, 2). A Renamo é, hoje, um Partido Político-armado com assento na Assembleia da República, ocupando o lugar de maior partido de oposição. Contra a ordem constitucional, este Partido mantém o seu braço armado (Pois, nos termos do artigo 77 da Constituição “*É vedado aos partidos políticos preconizar ou recorrer à violência armada para alterar a ordem política e social do país*”).

- PD4: Quais são as condições de chamamento dos militares na segurança interna?
- PD5: Quais são as áreas de participação dos militares na SI?
- PD6: Qual é o papel dos órgãos políticos na determinação *in concreto* das intervenções das Forças Armadas na segurança interna?

4. A investigação tem como objectivo geral:

- Analisar as fronteiras de empenhamento das Forças Armadas na Segurança Interna.

O estudo gira em torno da missão das Forças Armadas, em primeiro momento, no contexto de uma Constituição da República moderna que define Moçambique como Estado de Direito Democrático⁶ e, noutro, da realidade fáctica daquilo que é a situação político-social do País face aos desafios que o processo de consolidação da democracia e da paz coloca. Procura-se ainda fazer a relação entre o quadro dogmático-normativo, marcado por uma relação dialéctica entre a doutrina, a legislação e a realidade, caracterizada por crises cíclicas e constantes, que devem ser geridas diariamente, quer pelo poder político, quer pela sociedade moçambicana.

5. Neste sentido, para concretizar o objectivo geral, a pesquisa procurará de forma específica (OE):

O.E.1. Fazer uma apreciação do percurso histórico da formação das Forças Armadas;

O.E.2. Compreender o sistema político moçambicano e suas implicações no conceito de defesa nacional;

O.E.3. Abordar a instituição militar, a política de defesa e segurança e a condição militar;

⁶ Prescreve o artigo 3 da Constituição que “A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem”.

O.E.4. Examinar o papel dos órgãos políticos perante a defesa nacional e Forças Armadas, em particular, do Presidente da República enquanto Comandante-Chefe das Forças Armadas, Chefe do Estado e do Governo;

O.E.5. Explorar os direitos-deveres dos cidadãos perante a defesa nacional;

O.E.6. Traçar a relação existente entre a defesa nacional e a segurança interna como componentes da segurança nacional;

O.E.7. Estudar os pressupostos do empenhamento dos militares na segurança interna.

6. Como hipóteses (H) da questão central da investigação, segue-se o seguinte:

- H.1. As Forças Armadas devem colaborar na execução da Política de Defesa Nacional, mas não devem ser o instrumento prioritário para a segurança interna.

- H.2. O conceito de defesa nacional deve ser restrito, para que no futuro não possa fundamentar qualquer pretexto de apelo à intervenção militar para solucionar crises políticas internas.

- H.3. A natureza das Forças Armadas formadas em 1992, com estrutura paritária, embora com renovação, não aconselha a sua utilização, nem a título subsidiário, para pôr termo às subvenções armadas internas decorrentes das crises eleitorais.

- H.4. As lacunas e as omissões legislativas abrem espaço para a utilização das Forças Armadas nas tarefas de protecção civil, reconstrução e desenvolvimento nacional.

7. A escolha do tema desta Tese decorre da temática geral do Curso de Doutoramento em Direito e Segurança, área que representa um domínio científico emergente em Portugal, nele se proporcionando um cruzamento de diversos saberes da máxima importância no contexto actual – nacional e internacional – em que uma cultura de segurança se afigura essencial à afirmação

do Estado de Direito Democrático⁷. Contudo, esta área de conhecimento é uma novidade em Moçambique, País de proveniência do autor da pesquisa.

De modo que a presente investigação teve de superar um conjunto de dificuldades. Em Moçambique, não existe ainda um estudo jurídico aprofundado a propósito das matérias de Direito e Segurança, em particular, sobre a disciplina jurídica da Defesa Nacional e das Forças Armadas.

Em Portugal, os estudos são recentes, isto é, não há uma tradição jurídica de estudo destas matérias, como acontece noutras áreas tradicionais do Direito Público. Com efeito, o primeiro estudo mais profundo sobre a matéria foi iniciado pelo Professor Diogo Freitas do Amaral⁸, abordando a reforma constitucional e legal realizada nesta área durante a vigência da Constituição Portuguesa de 1976. Constitui verdade que, até o surgimento da obra coordenada pelos Professores Jorge Miranda e Carlos Blanco de Moraes⁹, surgiram vários e diversificados artigos científicos que têm aflorado este domínio científico. Actualmente, a situação melhorou bastante. Graças aos cursos de pós-graduação neste domínio tem surgido vários artigos científicos, obras e monografias. A título elucidativo, o Professor Jorge Bacelar Gouveia publicou um colossal manual no âmbito do estudo de «Direito e Segurança»¹⁰.

8. O tema desta Tese é de inegável relevância teórica, porque discute as grandes concepções existentes na compreensão do conceito de defesa nacional em duas latitudes, nomeadamente, o conceito restrito do mundo ocidental e outro amplo predominante nos países em vias de desenvolvimento e recém-nascidos. Quer dizer, põe em debate dois quadros de valores sobre a missão das Forças Armadas: *o tradicional (conceito amplo de defesa nacional) e o moderno (conceito restrito e conceito intermédio da defesa nacional)*.

⁷ Cfr. Preâmbulo do Regulamento n.º 384/2013. Publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 194, de 08 de outubro de 2013.

⁸ AMARAL, Diogo Freitas do. *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Coimbra: 1983.

⁹ MIRANDA, Jorge e MORAIS, Carlos Blanco de (Coord.). *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Lisboa: Edições Cosmos, Instituto da Defesa Nacional, 2000.

¹⁰ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança: cidadania, soberania e cosmopolitismo*. Lisboa: Almedina, 2018.

9. Sendo o Direito “... uma categoria ética e não uma categoria “científica” – a sua racionalidade é prático-axiológica e não só técnico- intelectual”¹¹. Deste modo, a presente investigação segue um método jurídico, com uma visão mais prática, atento à realização do Direito Constitucional da Defesa Nacional e das Forças Armadas, evitando sempre um pensamento jurídico normativístico sob risco de redução dogmática e conceitual do jurídico.

A metodologia de análise radicar-se-á no modelo epistemológico de abordagem qualitativa e na combinação dos métodos hipotético-dedutivo, cujo procedimento será o método histórico e monográfico, com utilização da técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

O trabalho fará um levantamento e análise do quadro jurídico-constitucional e infraconstitucional aplicável à Defesa Nacional e às Forças Armadas, bem como à Segurança Interna. Para uma maior fundamentação das soluções adoptadas, a investigação fará um estudo comparado sobre o estágio do tema no estrangeiro, escolhendo-se as ordens jurídicas portuguesa, espanhola, francesa e brasileira.

10. A investigação começa por expor o quadro teórico e os pressupostos da análise do objecto de estudo (Parte I). Com efeito, o primeiro capítulo desta parte explica os conceitos operativos, seguindo-se o mapeamento da produção académica existente sobre o conceito de defesa nacional (Capítulo II). No terceiro capítulo faz-se o estudo do tema no Direito Comparado, pondo-se em confronto quatro ordens jurídicas. No estudo comparado, a microcomparação permitiu escolher um leque de temas para a análise, nomeadamente: «*o conceito de defesa nacional prevalecente e missão das Forças Armadas; a subordinação das Forças Armadas ao poder político; intervenção das Forças Armadas na segurança interna; neutralidade político-ideológica das Forças Armadas e organização da defesa e das Forças Armadas*». O quarto capítulo aprecia o

¹¹ NEVES, A. Castanheira. “O Método Jurídico”, in: *Polis Enciclopédia Verbo*, 4.º Volume, Lisboa/São Paulo: s/d. p. 278.

nascimento e evolução das Forças Armadas em Moçambique, onde se destacam três momentos essenciais: «da formação das Forças Armadas no processo de luta de libertação nacional; da fundação do Estado moçambicano em 1975 à assinatura do AGP, em 1992 e da “refundação” da instituição militar a partir do AGP até 2004, período da aprovação da nova Constituição».

Na parte II, faz-se o estudo da «Defesa Nacional e Forças Armadas», destacando-se dois capítulos. No primeiro, analisa-se a «Defesa Nacional», onde se evidencia o regime constitucional e a política de defesa e segurança; o segundo capítulo dedica-se ao estudo das Forças Armadas, pondo-se em foco a sua missão, caracterização e o respectivo regime estatutário.

A Parte III propõe-se a compreender o regime de intervenção das «Forças Armadas na Segurança Interna». Esta parte é composta por dois capítulos, sendo o primeiro dedicado à segurança interna e o segundo à análise das possibilidades de intervenção das Forças Armadas na segurança interna.

Por fim, apresentam-se as conclusões tiradas da pesquisa e o contributo da investigação para o estudo da Teoria Geral do Direito das Forças Armadas e as questões prementes sobre os pressupostos de intervenção dos militares na segurança interna.

PARTE I

QUADRO TEÓRICO E PRESSUPOSTOS DO TEMA

Para alicerçar a pesquisa, a parte primeira apresenta os conceitos operativos com os quais o tema será desenvolvido. Os pressupostos do tema assentam na visão que se tem sobre o conceito de defesa nacional na doutrina, constituindo o estado da arte nesta matéria. Exposto o estado da arte, segue-se o estudo do tema no Direito Comparado, onde se procura analisar a realidade jurídica de quatro países, sendo três da União Europeia e membros da NATO (Portugal, Espanha e França) e um quarto de fora deste contexto europeu, nomeadamente, o Brasil.

A última parte que suporta o estudo é a nota histórica sobre o nascimento da instituição militar moçambicana, o seu desenvolvimento e consolidação até à segunda república. A parte histórica fundamenta e justifica qualquer entendimento que se possa ter sobre o conceito de defesa nacional em Moçambique, bem como os pressupostos de construção de uma teoria de empenhamento dos militares na segurança interna.

CAPÍTULO I

CONCEITOS OPERATIVOS

1. Defesa «nacional»

O conceito da «defesa» “(...) de um ordenamento político é, frequentemente, confundido com sua organização militar, estabelecendo-se uma equação entre Defesa e Forças Armadas”¹². Esta equação surge exactamente pelo facto de que cada comunidade política deve enfrentar o “problema da sua permanência”¹³. Isto é, a primeira causa da defesa «nacional» é o problema da defesa dos interesses vitais para a sobrevivência da comunidade política, nomeadamente, como postulados na Constituição da República:

“a independência nacional, preservar a soberania, a unidade e a integridade do país e garantir o funcionamento normal das instituições e a segurança dos cidadãos contra qualquer agressão armada”¹⁴.

A «defesa», entendida em seu sentido lato, “é estritamente condicionada a uma exigência de conservação das estruturas políticas e jurídicas que reveste uma importância não menor do que a atribuída à sua afirmação originária, idealmente colocada no momento em que se realiza a concretização dos chamados elementos constitutivos do Estado, que conforme as doutrinas tradicionais identificam-se com o *território*, com o *povo* e com o *poder organizado e soberano*”¹⁵.

O conceito de defesa «nacional» é polissémico¹⁶. Com efeito, este pode ser compreendido nas seguintes acepções: a defesa como razão do Estado, a defesa como fim do Estado, a defesa como actividade ou função do Estado e a defesa como direito e dever dos cidadãos.

¹² VERGOTTINI, Giuseppe. “Defesa”, in: *Dicionário de Política*, Vol. 1, Brasília, Tradução de João Ferreira (Coord.), 11.ª edição. Brasília: Editora UNB, 1986, p. 312.

¹³ VERGOTTINI, Giuseppe. “Defesa”, *ob. cit.*, [12], p. 312.

¹⁴ Cfr. art.º 265 da Constituição da República de Moçambique.

¹⁵ VERGOTTINI, Giuseppe. “Defesa”, *ob. cit.*, [12], p. 312.

¹⁶ Ver MORAIS, Carlos Blanco de. “Alinhamentos sobre o regime jurídico da organização e funcionamento da Defesa Nacional e das Forças Armadas”, in: *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Lisboa: Edições Cosmos, Instituto da Defesa Nacional, 2000, pp. 49-55.

1.1. Defesa «nacional» como razão do Estado

A defesa nacional é compreendida como fundamento da existência do Estado e uma das causas que determinaram o seu surgimento. Com efeito, escreve OPPENHEIMER que o Estado é, inteiramente, quanto à sua origem, e quase inteiramente quanto à sua natureza, durante os primeiros tempos de sua existência, uma organização social imposta por um grupo vencedor a um grupo vencido, destinada a manter esse domínio internamente e proteger-se contra ataques exteriores¹⁷.

A ideia de defesa, segundo esta concepção de origem violenta do Estado, ancora a sua essência na necessidade de defesa dos interesses da comunidade, criando-se meios armados de defesa da integridade do Estado e da sua soberania.

O Estado moçambicano tem origem violenta. Quer dizer, é obra da guerra contra o colonialismo, inserida no processo de reivindicação do “direito dos povos à autodeterminação”¹⁸ face à dominação colonial estrangeira. Como ilustra a nota preambular da Constituição, o Estado nasce como consequência da Luta Armada de Libertação Nacional, que, respondendo aos anseios seculares do povo moçambicano, aglutinou todas as camadas patrióticas da sociedade moçambicana num mesmo ideal de liberdade, unidade, justiça e progresso, cujo escopo era libertar a Terra e o Homem.

Em conclusão, o imperativo da defesa continua a ser a exigência de todas as comunidades políticas para a sua sobrevivência, embora com a precisão de que o uso de força só é admissível nos casos de legítima defesa¹⁹. Assim, “(...) por

¹⁷ OPPENHEIMER, Franz. *The State: Its History and Development viewed sociologically*. New York: Huebsch, 1992 (Tradução livre do autor).

¹⁸ Résolution 1514, 14 de dezembro de 1960. in: GOTHIER, L. E Troux, A. (org). *La Rencontre des Hommes*. Paris: H. Dessain, 1968, pp. 258-259.

¹⁹ Artigo 51.º da Carta das Nações Unidas: “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade

razões históricas e naturais e por motivos presos à juridicidade do Estado-Soberano, a defesa estriba-se, presentemente, como sua causa de existência, sem prejuízo de a crescente dependência estadual contemporânea relativamente a sistemas colectivos de segurança poder vir a alterar o exclusivismo desta realidade”²⁰.

1.2. Defesa «nacional» como um dos fins do Estado

Tradicionalmente, são três os fins do Estado, nomeadamente, a segurança externa e interna, a justiça comutativa e distributiva e o bem-estar económico e social²¹.

A segurança, dentre os três, é o fim que interessa nesta pesquisa. Assim, o fim segurança pode desdobrar-se em vários objectivos. Primeiro, no quadro dos direitos, liberdades e garantias individuais, como direito que incumbe a cada cidadão; segundo, no quadro da salvaguarda, no plano interno, da ordem constitucional e das suas instituições democraticamente estabelecidas e no quadro da preservação, no plano externo, da independência nacional, da soberania do Estado contra agressões e ameaças do inimigo externo.

Com efeito, a defesa aparece como um elemento instrumental para a consecução do fim segurança do Estado, que compreende todas as modalidades organizativas e funcionais destinadas a garantir os valores essenciais sintetizados no conceito de segurança.

Nos termos da alínea a) do artigo 11 da Constituição, a defesa é tida como um dos objectivos fundamentais do Estado, com vista à salvaguarda da independência nacional e da soberania, sendo que incumbe às forças de defesa e serviços de segurança salvaguardar estes valores fundamentais contra quaisquer agressões armadas (art.º 265 da CRM).

que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a acção que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”.

²⁰ MORAIS, Carlos Blanco de. “Alinhamentos sobre o regime jurídico ...”, *ob. cit.*, [16], p. 51.

²¹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Constitucional*, I-Teoria do Direito Constitucional, 6.ª edição. Coimbra: Almedina, 2016, pp.141-142.

Portanto, em remate, pode afirmar-se que a defesa é o instrumento essencial e exclusivo para a salvaguarda da independência e da soberania nacional, materializando um dos fins do Estado, fundamentalmente, a segurança externa.

1.3. Defesa «nacional» como uma das actividades do Estado

Neste sentido, fala-se de defesa em relação à actividade desenvolvida para garantir a segurança. Assim, o artigo 1 da Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas de Moçambique, Lei n.º 18/97, de 01 de outubro, define a defesa nacional como sendo, “... a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos que visa defender a independência nacional, preservar a soberania, a unidade e a integridade do país e garantir o funcionamento normal das instituições e a segurança dos cidadãos contra qualquer ameaça ou agressão armada”.

Portanto, a defesa nacional não se concentra apenas em actividades militares, inclui actividades políticas, económicas, sociais e culturais, daí o seu “... carácter global, abrangendo as componentes militar e não militar tendo em vista garantir, em todas as circunstâncias e contra todas as formas de agressão, a segurança e integridade do território, bem como a vida e bens da população”²².

Deste conceito, depreende-se que a defesa nacional é uma actividade desenvolvida primordialmente pelas Forças Armadas.

1.4. Defesa «nacional» como direito e dever do cidadão

O número 1 do artigo 46 da Constituição prescreve que «todo o cidadão tem o dever de contribuir para a defesa do país», sendo que «a participação na defesa da independência nacional, soberania e integridade territorial são dever

²² Alínea b) do artigo 4 da Lei n.º 17/97, de 7 de outubro, que estabelece a Política Nacional de Defesa e Segurança.

sagrado e honra para todos os cidadãos moçambicanos» (n.º 1 do art.º 267 da CRM).

Como direito, todo o cidadão moçambicano tem a faculdade de exigir das autoridades públicas competentes, quando tenha completado dezoito anos, a sua participação nas actividades de defesa da Pátria. No sentido de dever, o cidadão tem a obrigação de cumprir o serviço militar ou outras obrigações previstas na lei, com a finalidade da defesa.

2. Segurança interna e externa

Primeiro, a ideia de segurança e depois a sua bifurcação em segurança interna e externa.

2.1. Segurança²³

Escreve LOURENÇO que a noção de segurança em termos históricos aparece essencialmente ligada à ideia de segurança militar e do Estado, sendo mais tarde, depois da Guerra Fria, que adquiriu um conteúdo mais extenso em termos de alcance e significado, “num processo de reposicionamento da segurança externa – ou defesa – no quadro amplo da ideia de segurança nacional de que a segurança interna é um dos pilares”²⁴.

Reconhece este autor que:

²³ O Professor BACELAR GOUVEIA, no seu novíssimo «Direito de Segurança», trata com mais acuidade o conceito de segurança. Depois de expor a origem etimológica da palavra «segurança», classifica o conceito de segurança conforme vários critérios possíveis, nomeadamente: (i) do sujeito protegido, isto é, das entidades beneficiárias da segurança, nomeadamente a segurança institucional, comunitária, pessoal e internacional; (ii) de bens ou matérias da segurança em causa, que contempla a segurança individual, política e socioeconómica; (iii) do âmbito territorial de intervenção da actividade de segurança, onde podemos encontrar a segurança local, regional, nacional, internacional e global; (iv) das entidades que têm a seu cargo a actividade de segurança, envolvendo os poderes e as competências de que dispõem, onde encontramos a segurança militar, policial, das informações, municipal e privada. O Professor admite o alastramento deste conceito para abarcar a segurança económica, alimentar, ambiental, desportiva, no trabalho, no emprego, na escola, no consumo, marítima, energética, financeira, bancária, urbanística, aérea, sanitária; a segurança jurídica e social (GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, *ob. cit.*, [10], pp. 89-96).

²⁴ LOURENÇO, Nelson. “Segurança Interna”, in: *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisboa: Almedina, 2015, pp. 431-432.

“A noção de segurança gera contradições e *nuances* diversas. Contradições entre segurança e defesa, entre segurança individual e segurança nacional, entre segurança numa perspectiva objectiva ou percepção da segurança, entre segurança nacional e segurança internacional. Contradições e complexidade resultantes de uma perspectiva necessariamente alargada de segurança”²⁵.

Esta asserção demonstra que o conceito de segurança é aberto e de conteúdo diversificado, com a tónica de que o avanço permitiu superar a concepção que ligava este conceito à existência de inimigos da pátria. Hoje o conceito de segurança abrange uma vasta gama de situações que, ainda ligadas à existência e afirmação do próprio Estado, Governo e integridade territorial, tocam também com vários aspectos da sociedade e das pessoas individualmente consideradas.

Por isso, LOURENÇO defende que a:

“... noção de segurança assenta no pressuposto de que mais do que seu alargamento a outros campos se está perante uma alteração da sua natureza, obrigando à sua reconceptualização nas várias dimensões e nos pilares em que se sustenta. Esta alteração da natureza da segurança só é entendível no quadro complexo dos processos sociais, económicos, políticos e tecnológicos associados à globalização”²⁶.

A segurança pode noutra perspectiva representar um direito fundamental dos cidadãos, previsto no número 1 do artigo 59 da CRM, segundo o qual, “Na República de Moçambique, todos têm direito à segurança (...)”. Portanto, a Constituição eleva a segurança à categoria de direitos e liberdades fundamentais, significando garantia, protecção, estabilidade de situações ou pessoas em vários campos: integridade física e moral, liberdade e certeza nos negócios.

²⁵ LOURENÇO, Nélson. “Segurança Interna”, *ob. cit.*, [24], p. 431.

²⁶ LOURENÇO, Nélson. “As novas Fronteiras da Segurança – Segurança Nacional, Globalização e Modernidade”, in: *Revista Segurança e Defesa*, n.º 31, (fevereiro-junho 2015), p. 27.

O direito à segurança se materializa, na vertente externa, num direito à defesa nacional, traduzindo-se num direito positivo à protecção dos poderes públicos contra as ameaças externas ou internas de outrem²⁷. Pelo que é obrigação do Estado assegurar a defesa nacional e dever do cidadão moçambicano de defender a Pátria.

Na perspectiva de fim do Estado e do Direito, diz GOUVEIA que “a localização clássica da segurança é enquadrada como fim do Estado e do Direito, com uma lógica quase autoexplicativa, mas essa utilização da segurança afigura-se hoje insuficiente pelos outros conteúdos que foi recebendo na evolução do Estado e do Direito”²⁸.

Como fim do Estado, a segurança tem como finalidade a protecção da comunidade política, através dos órgãos que a Constituição atribui funções securitárias e de normação dessas matérias e como fim do Direito, a segurança é um elemento essencial para distinguir esta normatividade de outras normatividades²⁹.

2.2. Segurança interna

A Lei da Política de Defesa e Segurança de Moçambique, Lei n.º 17/97, de 1 de outubro, no seu artigo 11, define a Segurança Interna como sendo:

“... a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger as pessoas e bens, prevenir a criminalidade, contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições, o exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela Constituição e pela legalidade”.

Nesta perspectiva, a segurança interna viabiliza a segurança nacional, visando, nomeadamente garantir a “integridade territorial, velar pela ordem

²⁷ Cfr. ARAÚJO, António de. “Direitos e deveres fundamentais dos cidadãos perante a Defesa Nacional”, in: *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, ob. cit., [16], p. 253.

²⁸ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [9], p.100.

²⁹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [9], p.101.

pública e pela segurança e estabilidade dos cidadãos”³⁰, bem como garantir o cumprimento das leis e o respeito pelos direitos dos cidadãos. E, cabe, neste sentido, em primeira linha, a sua garantia à Polícia da República de Moçambique (PRM), cuja missão constitucional é “garantir a lei e a ordem, a salvaguarda da segurança de pessoas e bens, a tranquilidade pública, o respeito pelo Estado de Direito Democrático e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos”³¹.

Confirma esta tese o Professor Bacelar GOUVEIA quando reconhece que “a *função policial* surge no contexto da *segurança interna*, a qual representa a preocupação com a protecção da ordem pública e os direitos e liberdades dos cidadãos, actividade que fica a cargo do Estado”³².

2.3. Segurança externa

O conceito de Segurança Externa é difícil de conceptualizar, pois até para a Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN), o conceito aparece difuso com “tentáculos aglutinadores” aos conceitos de segurança colectiva, segurança cooperativa, segurança comum, segurança alargada e segurança humana. Contudo, a ideia fulcral que norteia o funcionamento da DGPDN é a de que a segurança externa contribui decisivamente para a segurança interna desse mesmo Estado-Nação.

O Professor Armando Marques GUEDES entende que a “segurança externa de uma entidade (estatal ...) é tão só uma fracção da “segurança nacional”, aquela que diz respeito a arenas “exteriores” aos Estados, e à relação destas com outras interiores”³³.

A segurança externa materializa-se através do emprego das Forças Armadas – Forças de Defesa Externa – na garantia da independência nacional e

³⁰ Cfr. Art.º 203 da CRM.

³¹ Cfr. Art.º 254 da CRM.

³² GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito Constitucional de Moçambique*. Lisboa: Instituto do Direito de Língua Portuguesa, 2015, p. 573.

³³ GUEDES, Armando Marques. “Segurança Externa”, in: *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisboa: Almedina, 2015, p. 412.

dos interesses nacionais fora e dentro do território, constituindo-se como um instrumento de *promoção e manutenção da segurança, o que faz este conceito coincidir com o da defesa nacional*.

3. Segurança Nacional

3.1. Noção

O Instituto de Defesa Nacional de Portugal define a «Segurança Nacional» como sendo a:

“condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda colectiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas”³⁴.

A ideia de segurança nacional aparece como «umbrela», género que abarca a ideia de segurança interna (forças policiais) e a de Defesa Nacional, que se relaciona às ameaças externas. Assim, com esta visão, a segurança nacional está dependente da interação entre o sistema de segurança interna, que abarca as forças policiais, e das Forças Armadas. As forças policiais são responsáveis pela manutenção da ordem e tranquilidade públicas e o sector de defesa, a cargo das Forças Armadas, exerce o controlo sobre as fronteiras do território nacional, defendendo a República contra qualquer agressão estrangeira.

³⁴ LOURENÇO, Nelson. “Violência e Sentimento de Insegurança”, in: *Estudos de Direito e Segurança*, Vol. II. Lisboa: Almedina, 2015, pp. 347-364.

3.2. Componentes da segurança nacional: *segurança externa e segurança interna*

A existência de relacionamento entre a segurança interna e externa não é uma questão moderna. Com efeito, Nicolau Maquiavel, no século XVII, afirmou que:

“Um príncipe deve ter dois medos: um interior, pelo que respeita aos súbditos; outro exterior, pelo que toca aos potentados externos. Defende-se deste com boas tropas e bons amigos; e sempre haverá boas armas onde houver bons amigos; e sempre as coisas internas se manterão firmes, quando estejam firmes as externas, a menos que tenham sido perturbados por uma conjuntura; quando, todavia, os inimigos externos se movessem, se ele estiver preparado e visto como disse, quando não esmorecer sempre poderá resistir a qualquer ataque”³⁵.

Existe uma distinção clássica entre a segurança interna e externa. Por exemplo, na Constituição Portuguesa, a distinção entre estes dois conceitos é clara. O artigo 272.º desta Constituição, no seu número 1, entrega as actividades de segurança interna à Polícia: «A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos», o que, desde logo, coloca as forças armadas portuguesas à margem das actividades da segurança interna. Aliás, o Acórdão n.º 103/87, do Tribunal Constitucional Português clarificou a separação de águas, decretando que:

“(…) a lei fundamental distingue e separa hoje, claramente, duas realidades institucionais - as «forças armadas» e as «forças de segurança» -, a que comete funções diversas e atribui natureza diferente; e, assim, enquanto às primeiras confia a «defesa militar da República» (ou seja, a dimensão militar da defesa nacional), que é necessariamente a defesa contra o inimigo externo (art.º 273.º, n.º 2), às segundas confia a garantia da segurança interna (art.º 272.º); não podendo, pois, qualificar-se de

³⁵ MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*, Guimarães Editores, 2007, p. 88.

«militares» quaisquer forças de segurança (por tal qualificação ser contraditória da sua função), e não podendo, consequentemente, nenhuma delas ser abrangida pela correspondente expressão do artigo 270.º, deve entender-se a expressão «agentes militarizados», utilizada pelo legislador constitucional nesse preceito, como tendo precisamente em vista abranger aquelas forças de segurança (...)»³⁶.

Olhando à realidade nacional, a CRM estabelece que a Polícia tem como função garantir a lei e a ordem, a salvaguarda da segurança de pessoas e bens, a tranquilidade pública, o respeito pelo Estado de Direito Democrático e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos³⁷. Neste contexto, embora a Constituição não utilize o conceito de segurança interna, torna-se compreensível a partir do seu conteúdo constante do artigo 11 da Lei da Política de Defesa e Segurança de Moçambique, que as actividades indicadas nele incumbem à força policial. Em relação à segurança externa, parece resultar do artigo 265 da Constituição, que esta incumbe às forças armadas e aos serviços de segurança, visando, em primeira linha, o enfrentamento do inimigo externo ou “defender a independência nacional, preservar a soberania e integridade do país e garantir o funcionamento normal das instituições e a segurança dos cidadãos contra qualquer agressão armada”³⁸.

Na actualidade, a concepção clássica diferenciadora é posta em causa, pois “hoje em dia é muito difícil diferenciar entre segurança interna e segurança externa, esse separador é artificial, mas as Forças Armadas devem sempre actuar debaixo da tutela do poder político, ou seja, devem ser coadjuvantes num estado de emergência e só tutelantes em estado de sítio”³⁹.

Tudo indica que a arquitectura de um Sistema de Segurança Nacional deve integrar, numa lógica de complementaridade, os sistemas de segurança militar, de

³⁶ Acórdão n.º 103/87, do Tribunal Constitucional, publicado no Diário da República, I Série, n.º 103, de 06 de maio de 1987, p. 1874.

³⁷ Número 1 do art.º 254 da CRM.

³⁸ Cfr. Art.º 265 da CRM.

³⁹ CORREIA, Ângelo, in: Jornal o Semanário, de 31 de outubro de 2002, *apud* SOUSA, Pedro Miguel Lopes Ferreira Lourenço. *O Direito Penal e a Defesa Nacional*. Coimbra: Almedina, 2008, p. 27.

segurança interna, de informações e de protecção civil, sem descurar outros importantes factores de natureza política, económica e social, que concorrem para a realização dos objectivos estratégicos da segurança nacional⁴⁰.

⁴⁰ LOURENÇO, Nélson. “As novas Fronteiras da Segurança”, *ob. cit.*, [26], p. 35.

CAPÍTULO II

ESTADO DA ARTE

Apresenta-se, neste capítulo, o desafio de mapear e de discutir a produção académica existente para responder aos aspectos e dimensões que vem sendo destacados e privilegiados ao longo das épocas e lugares em relação ao ponto de situação do problema da presente pesquisa, que é equacionar o empenhamento das Forças Armadas na Segurança Interna. Com efeito, a doutrina tem debatido este problema a partir do conceito de defesa nacional, colocando-o em polos diversos de entendimento.

1. Existência de um conceito amplo de «defesa nacional»

O primeiro entendimento é o da existência de um conceito amplo de “defesa nacional”, por sua vez coincidente com o de segurança nacional. Diz FREITAS DO AMARAL que “... foi assim que a defesa nacional chegou a ser definida como tendo por finalidade a segurança nacional e esta como tendo por objectivo a preservação da sobrevivência e da independência da Nação contra todas as formas de ameaça – externa ou interna”⁴¹.

Refere ainda este autor que:

“As missões destas (Forças Armadas) eram concebidas numa perspectiva muito ampliada: no plano militar, abrangiam não apenas a defesa contra o inimigo externo, mas também a garantia da ordem interna e da unidade do Estado; no plano político, as Forças Armadas eram incumbidas de assegurar o ... regular funcionamento das instituições democráticas, o cumprimento da Constituição ...”. “Coerentemente com tal concepção, à política de defesa nacional era dado um âmbito amplíssimo, o que significava que ela deveria abranger todas as medidas que concorressem para a segurança nacional e, portanto, medidas culturais, sociais,

⁴¹ AMARAL, Diogo Freitas do. “A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas”, *ob. cit.*, [8], p. 17.

económicas, de política interna e de política externa, e não apenas medidas de natureza militar”⁴².

Corroborando o mesmo entendimento, escreve LOUREIRO DOS SANTOS que “A defesa nacional é a actividade prosseguida por uma Unidade Política com a finalidade de atingir e manter a sua segurança, entendendo-se por segurança a capacidade de agir com liberdade da acção na esfera externa e interna, num ambiente hostil provocado por outras unidades políticas ao prosseguirem seus objectivos próprios”⁴³.

Segundo este entendimento, não haveria limites entre os conceitos de segurança nacional e defesa nacional, não se restringindo somente a missão das Forças Armadas à defesa contra o inimigo externo, cooperando, deste modo, na manutenção da segurança interna.

2. Existência de um conceito restrito de «defesa nacional»

O segundo entendimento defende um conceito restrito de defesa nacional, uma concepção tradicional da Europa Ocidental, onde a missão essencial das Forças Armadas é a defesa militar do país contra o inimigo externo.

Segundo Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS a “defesa nacional não se confunde com a segurança interna, conquanto a separação de águas não seja nítida como foi noutras épocas (...). A segurança interna situa-se na órbita da polícia e destina-se, essencialmente, a garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, a proteger as pessoas e os bens e a prevenir a criminalidade e, portanto, a contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício da legalidade democrática. As Forças Armadas apenas aí são chamadas a intervir, nos termos da lei de estado de sítio e de estado de emergência (...). Fora disso, estariam em perigo tanto o papel

⁴² AMARAL, Diogo Freitas do. “A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas”, *ob. cit.*, [8], p. 14.

⁴³ SANTOS, Loureiro dos. *Como defender Portugal – Operações estratégicas*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares. 1991. p. 60.

institucional das Forças Armadas como o princípio do Estado de Direito Democrático (...)”⁴⁴.

Na mesma concepção, escrevem CANOTILHO e MOREIRA que “O conceito constitucional de defesa nacional articula-se essencialmente à volta de duas distinções: por um lado, entre defesa nacional e *segurança interna*, estando aquela votada exclusivamente à segurança do país contra ameaças ou agressões *externas* - «liberdade e segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas» -; por outro lado, entre defesa nacional em geral, e *defesa militar*, em particular, sendo que aquela não se esgota nesta (embora nela tenha a sua componente principal). Por isso, a defesa nacional pode ser definida como tarefa constitucional do Estado..., nomeadamente por meios militares”⁴⁵.

MORAIS, na leitura do texto constitucional português sobre a defesa nacional, entende que “O decisor constitucional optou por um conceito restritivo de defesa, já que esta foi concebida como instrumento garantístico dos elementos do Estado: soberania institucional (independência nacional); território (integridade do território); e povo (num sentido mais amplo, fala-se de populações). (...) pretendeu-se evitar uma sobreposição entre defesa nacional e segurança nacional, intentando-se, ao invés, direccionar exclusivamente a defesa para o enfrentamento de um «inimigo externo»”⁴⁶.

AMARAL, a propósito do conceito restrito da defesa nacional, explica que:

“... se em termos de defesa nacional uma ameaça interna e a garantia contra esta é institucionalmente confiada às Forças Armadas, como impedir o corolário de que estas devem participar normalmente no desempenho de funções policiais? E como delimitar a ameaça interna

⁴⁴ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III. Coimbra Editora, 2007 (Comentários ao artigo 273.º), p. 684.

⁴⁵ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. III. 4.ª ed. revista (reimpressão). Coimbra Editora, 2014, (Comentários ao artigo 273.º), p. 863.

⁴⁶ MORAIS, Carlos Blanco de. “Alinhamento sobre o regime da organização e funcionamento da Defesa Nacional e das Forças Armadas”, *ob. cit.*, [16], p. 41.

senão definindo um «inimigo interno»? E, neste caso, como compatibilizar essa definição com o respeito pelos adversários políticos sem o qual não existe democracia pluralista? E como evitar que em caso de agudização das crises políticas internas as Forças Armadas sejam impelidas a tomar conta do poder, uma vez que institucionalmente se declara pertencer-lhe a salvaguarda da sobrevivência da Nação perante qualquer ameaça interna?”. Diz este autor que “Estas dúvidas e reticências levaram o legislador da revisão constitucional a adoptar um conceito mais restrito de defesa nacional e um elenco limitado das Forças Armadas”⁴⁷.

O conceito restrito de defesa nacional, embora circunscrevendo a intervenção das Forças Armadas à ameaça externa, admite uma excepção, relativamente ao empenhamento daquelas na segurança interna, nomeadamente, nos casos de estado de sítio e de emergência. “Quer dizer: em circunstâncias bem circunscritas, admite-se que a segurança interna seja componente da defesa nacional, mas não da defesa militar da República”⁴⁸.

Escreve MORAIS que podem “..., as Forças Armadas, a quem incumbe a defesa nacional, serem utilizadas em missões armadas de ordem interna (nomeadamente se for declarado o «Estado de Sítio» fundado em graves ameaças ou perturbações internas da ordem constitucional democrática) o facto é que esses tipos de missões são subtraídos do objecto material da defesa nacional”⁴⁹.

Com efeito, esclarece AMARAL que não se pode pensar, todavia, que “... a redução do conceito de defesa e da missão primária das Forças Armadas à garantia da independência nacional perante qualquer ameaça externa significa ausência de preocupação pelos aspectos destacados pelos defensores da concepção ampla. (...) é evidente que a noção de defesa nacional – ainda quando circunscrita em função da ameaça externa – não significa de modo nenhum que os órgãos de soberania competentes se possam desinteressar de toda a

⁴⁷ FREITAS DO AMARAL. Diogo. “A Lei de Defesa Nacional...”, *ob. cit.*, [8], p. 18.

⁴⁸ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*, *ob. cit.*, [44], (Comentários ao artigo 273.º), p. 863.

⁴⁹ MORAIS, Carlos Blanco de. “Alinhamento sobre o regime ...” *ob. cit.*, [16], p. 41.

problemática das chamadas «estratégias indirectas», que visam precisamente proporcionar o apoio de uma potência inimiga ao desenvolvimento de acções de carácter interno que minem as capacidades morais e materiais da comunidade nacional, procurando impedir ou enfraquecer a reacção adequada desta a uma ameaça ou agressão externa (...)»⁵⁰.

Por fim, sublinha o mesmo autor que “(...), tal como acontece em todas as democracias pluralistas, também em Portugal se prevê e regula o eventual emprego das Forças Armadas em situações excepcionais de ameaça interna, para além de hipóteses de calamidade pública. Mas tal emprego delimitado, no primeiro caso em função de um perigo para a democracia, enquanto tal, já não cabe no conceito de defesa nacional, este sempre definido em função da ameaça externa. Tratar-se-á, pois, de casos excepcionais em que existem missões das Forças Armadas não incluídas no âmbito da defesa nacional”⁵¹.

3. Existência de um conceito integrado de «defesa nacional»

A terceira acepção tem a ver com as preocupações de reforço da segurança. Escreve BACELAR GOUVEIA que uma das respostas a esse progresso “... é o novo conceito de Segurança Nacional, o qual conglomerava numa visão integrada – e não compartimentada – das estruturas, dos valores e dos instrumentos de Segurança Nacional. Deixou de fazer sentido a divisão absoluta das estruturas de segurança, pela inerente fluidez dos novos riscos:

- *A fluidez da distinção entre as ameaças externas e as ameaças internas*, sendo muitas vezes impossível deparar com a origem das ameaças ao ponto de pré-determinar a intervenção da força competente para debelar esse problema;
- *A fluidez da distinção entre as respostas militares e as respostas policiais*, muitas vezes as ameaças internas, teoricamente reprimidas pelas forças policiais, acabando por assumir uma muito

⁵⁰ AMARAL, Diogo Freitas do. “A Lei de Defesa Nacional...”, *ob. cit.*, [8], p. 19.

⁵¹ AMARAL, Diogo Freitas do. “A Lei de Defesa Nacional...”, *ob. cit.*, [8], p. 20.

maior virulência do que as ameaças externas, em função de novos fenómenos de criminalidade organizada e violenta”⁵².

Nesta mesma acepção, escreve LOURENÇO que:

“A intensificação das relações sociais à escala mundial, a descontextualização das instituições, a não linearidade dos processos de mudança social, a emergência de novos poderes e de quadros ideológicos não seculares, a mobilidade e a fragilidade das fronteiras e os riscos ambientais são os elementos constitutivos da complexidade da modernidade e determinantes do novo quadro de segurança global. (...) estas mudanças esgotaram a dicotomia tradicional tendo como um dos polos a segurança interna – cujo campo de referência são ameaças que provêm do interior da sociedade – e, como segundo polo, a defesa, cujo campo de acção seriam as ameaças às fronteiras nacionais e que se integram no campo da segurança externa”⁵³.

Contudo, este autor duvida desta integração e diz que “... esta dialéctica que parece defender a ideia de absorção do conceito de segurança interna por um conceito mais vasto de segurança, que passaria a integrar num mesmo quadro *definicional* as ameaças internas e externas, surge, à partida, como algo ambíguo, quando apresentado deste modo tão mecanicista”⁵⁴.

Com efeito, esta ideia de integração ou de conceito mais integrado de segurança aparece em França desenvolvida sob forma de uma “... cooperação civil-militar em áreas estratégicas que vão da vigilância e protecção de locais de interesse estratégico; da utilização de equipamentos, transportes, transmissões e engenharia militar; e da utilização das capacidades logísticas das forças armadas, em situações particulares, em áreas como o alojamento, alimentação e infraestruturas de campanha (...). Já a utilização de forças militares em acções de intervenção junto da população civil tem merecido sérias dúvidas dos mais

⁵² GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito Constitucional de Moçambique*, ob. cit., [32], pp. 594-595.

⁵³ LOURENÇO, Nélson. “As novas Fronteiras da Segurança”, ob. cit., [26], p. 34.

⁵⁴ LOURENÇO, Nélson. “As novas Fronteiras da Segurança”, ob. cit., [26], p. 34.

variados quadrantes académicos, políticos e de oficiais das forças armadas e das forças policiais e de instituições internacionais...., os meios necessários para a prevenção e combate das ameaças transnacionais à segurança interna, mesmo quando possam ter consequências caras para a sociedade e exigirem um acrescido esforço de coordenação, não fazem apelo a uma lógica de guerra (...), no quadro da tradição europeia, este é um campo reservado às forças e serviços de segurança, de natureza civil ou militar, e apenas excepcionalmente se deve encarar a intervenção das forças armadas ..., nas figuras de Estado de Sítio e de Estado de Emergência”⁵⁵.

⁵⁵ LOURENÇO, Nélson. “As novas Fronteiras da Segurança”, *ob. cit.*, [26], p. 34.

CAPÍTULO III

DIREITO COMPARADO

Este capítulo procura analisar o ponto de situação do tema nas realidades estrangeiras, o que permitirá fundamentar as conclusões da presente pesquisa. Com efeito, serão objecto de análise os seguintes aspectos essenciais do tema: i) o conceito de defesa nacional prevalecente e a missão das Forças Armadas; ii) a subordinação das Forças Armadas ao poder político; iii) a intervenção das Forças Armadas na segurança interna; iv) a neutralidade político-ideológica das Forças Armadas e v) a organização da defesa e das Forças Armadas.

As ordens jurídicas escolhidas são Portugal, Espanha, França e Brasil. As primeiras três ordens jurídicas são representativas para a União Europeia, em particular, do sistema da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o Brasil pela situação que vive na actualidade, como exemplo prático recente de intervenção dos militares na segurança interna.

Secção I

Portugal

1. Conceito de defesa nacional e missão das Forças Armadas

A Constituição Portuguesa dedica o Título X à «Defesa nacional», optando por um conceito mais restrito da defesa nacional e um elenco mais limitado da missão das Forças Armadas Portuguesas. Assim, a defesa nacional aparece, nos termos do número 1 do artigo 273.º, como uma das funções e incumbências clássicas do Estado, decorrente da própria função de defesa da independência nacional e da República contra o exterior, nomeadamente por meios militares⁵⁶.

Nos termos do número 2 do artigo 273.º da Constituição:

«A defesa nacional tem por objectivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas». Ao lado dos objectivos da defesa nacional, a Constituição prescreve, no n.º 1 do artigo 275.º, a finalidade das Forças Armadas, que é a «... defesa militar da República».

Da leitura destes textos normativos, pode resultar existirem três dimensões distintas da defesa, nomeadamente: “1) a *defesa nacional*, assumida como obrigação do Estado (art.º 273.º, n.º 1) tendo em vista a salvaguarda de outros interesses ou valores constitucionalmente protegidos, como a integridade do território (art.º 5.º, n.º 3) ou a independência nacional (art.º 9, al. a)); 2) a *defesa militar da República*, concebida como conceito mais restrito do que o da defesa nacional e que incumbe às Forças Armadas; 3) a *defesa da Pátria*, que é

⁵⁶ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República, ob. cit.*, [45], p. 864.

constituída, em simultâneo, como um dever e um direito de *todos* os portugueses”⁵⁷.

Em Portugal, o conceito estratégico de defesa nacional é aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de Abril⁵⁸, em obediência ao número 2 do artigo 7.º da Lei n.º 1-B/2009, de 7 de Julho, Lei de Defesa Nacional. O conceito estratégico de defesa nacional define as prioridades do Estado em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional, e é parte integrante da política de defesa nacional. O conceito estratégico de defesa nacional Português compatibiliza-se com o conceito da OTAN, aprovado em 2010 e do Tratado da União Europeia.

O conceito estratégico de defesa nacional enquadra-se em três perspectivas fundamentais.

A primeira, na perspectiva internacional e da União Europeia, onde as Forças Armadas Portuguesas, a par dos serviços de segurança, da diplomacia e da justiça, têm um papel preponderante na consolidação da República Portuguesa no seu estatuto de co-produtora de segurança internacional.

A segunda perspectiva marca o objecto da actividade e os objectivos de defesa nacional e das Forças Armadas na Constituição e na Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas.

A terceira, que se projecta na acção estratégica nacional. Esta perspectiva desenvolve-se em vectores de acção: exercer a soberania nacional, neutralizar ameaças e riscos à segurança nacional; ultrapassar os principais constrangimentos e vulnerabilidades nacionais; potenciar os recursos nacionais e explorar as oportunidades existentes⁵⁹.

As Forças Armadas Portuguesas têm missões que se desenvolvem no âmbito da defesa nacional, em sentido amplo. Nos termos do número 2 do artigo 273.º e conjugado com o artigo 275.º, ambos da Constituição, a defesa nacional

⁵⁷ ARAÚJO, António de. “Direitos e deveres fundamentais dos cidadãos perante a Defesa Nacional”, *ob. cit.*, [16], p. 244.

⁵⁸ GOUVEIA, Jorge Bacelar et al. *Leis de Direito da Segurança*, 2.ª edição (revista e actualizada). Lisboa: *Quid Juris*, 2014, pp. 137-166.

⁵⁹ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar et al. *Leis de Direito da Segurança*, *ob. cit.*, [58], p. 151.

não abrange as missões relativas directa ou indirectamente a «qualquer agressão ou ameaça externa», mais do que isso, a defesa contribui para um vasto leque de políticas, de medidas e acções que asseguram a segurança nacional⁶⁰.

Com efeito, nos termos do art.º 24.º da LDNFA, são missões das Forças Armadas Portuguesas:

- “- Desempenhar todas as missões militares necessárias para garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial do Estado;
- Participar nas missões militares internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte;
- Executar missões no exterior do território nacional, num quadro autónomo ou multinacional, destinadas a garantir a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses;
- Executar as acções de cooperação técnico-militar, no quadro das políticas nacionais de cooperação;
- Cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais;
- Colaborar em missões de protecção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações”.

2. Subordinação das Forças Armadas ao poder político

De 1974 a 1982, as Forças Armadas não estavam, plena e substancialmente, subordinadas ao poder político civil⁶¹. Portanto, as Forças Armadas tinham um “*autogoverno*”⁶², subordinando-se ao Conselho

⁶⁰ Cfr. SANTOS, Loureiro dos. “Reflexões sobre Estratégia – Temas de Segurança e Defesa”, in: *Instituto de Altos Estudos Militares e Publicações Europa-América*. Mem Martins: 2000, p. 79.

⁶¹ AMARAL, Diogo Freitas do. “A Constituição e as Forças Armadas”, *ob. cit.*, [3], p. 99.

⁶² AMARAL, Diogo Freitas do. “A Constituição e as Forças Armadas”, *ob. cit.*, [3], p. 97.

Revolucionário do Movimento das Forças Armadas. Com efeito, a Lei n.º 3/74, de 14 de maio de 1974, estabeleceu uma separação entre o poder militar e o poder civil. O Governo não tinha competências relativamente às Forças Armadas e estas governavam-se por si próprias, através da Junta de Salvação Nacional e do Conselho do Estado Maior General, respondendo unicamente ao Presidente da República.

A Constituição de 1976, mantendo o autogoverno das Forças Armadas, prescreveu que o Presidente da República, eleito por sufrágio universal e directo, é o Comandante Supremo das Forças Armadas e Presidente do Conselho da Revolução e pelas circunstâncias marcantes da época de 1976 a 1980, o Presidente da República tornou-se igualmente o Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas, por acumulação. Nesta época é como afirma FREITAS DO AMARAL que tal solução não era imposta pela Constituição ou pela lei, mas “... porque as circunstâncias levaram a adoptá-la. Havia, pois, uma importante concentração de poderes no mesmo homem: todavia, embora sendo um militar, o Presidente da República fora eleito por sufrágio directo e universal, o que permitia manter – menos formalmente – o respeito pelo princípio da subordinação das Forças Armadas ao poder civil”⁶³.

A Assembleia da República, com a Constituição de 1976, passou a concentrar as competências legislativas sobre a defesa nacional e as Forças Armadas, votando, igualmente, o orçamento das Forças Armadas elaborado, não pelo Governo, mas pelo Conselho de Chefes de Estado-Maior e sob orientação directa do Presidente da República.

Porque o Governo, na época 1976-1982, não tinha competências na matéria da defesa nacional e Forças Armadas, o Ministro de Defesa Nacional não dirigia e nem fiscalizava as Forças Armadas, sendo apenas um elemento de ligação entre o Governo e as Forças Armadas e representante de Portugal nas reuniões militares de âmbito internacional.

⁶³ AMARAL, Diogo Freitas do. “A Constituição e as Forças Armadas”, *ob. cit.*, [3], p. 99.

Na Constituição de 1976, dispunha-se que “As Forças Armadas obedecem aos órgãos de soberania competentes”, “Só que a esta proclamação formal não correspondia substancialmente a subordinação das Forças Armadas ao poder político, porque os órgãos de soberania de que elas dependiam eram apenas, para a generalidade dos efeitos, um Presidente da República que, sendo militar, acumulava com o cargo de Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e presidia ao Conselho da Revolução, composto exclusivamente por militares. As normas em vigor criavam, assim, um sistema de independência informal das Forças Armadas, erigidas em poder autónomo dentro do Estado, que, embora legitimamente instituído e subordinado à Constituição e às leis em vigor, ficava quase por completo fora do alcance jurídico-constitucional do Poder Legislativo e do Poder Executivo”⁶⁴.

Em 1982, a Constituição de 1976 é submetida a uma reforma profunda, ocasião em que foram expurgadas todas as normas de conteúdo marcadamente revolucionário: dissolvem-se o Movimento das Forças Armadas e o Conselho da Revolução, o que implicou o fim do autogoverno das Forças Armadas e a transferência das competências do Conselho da Revolução de legislar sobre a organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas à Assembleia da República.

A nova Constituição é adaptada às constituições do ocidente e democráticas do mundo. Assim, consagra-se, expressamente e de forma inequívoca, o princípio da subordinação das Forças Armadas ao poder político civil.

A questão que mais ocupou os debates do processo da reforma constitucional e da elaboração da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas⁶⁵, quanto ao Direito da Defesa Nacional e Forças Armadas, tinha a ver com a

⁶⁴ AMARAL, Diogo Freitas do. “A Constituição e as Forças Armadas”, *ob. cit.*, [3], p. 99. Por exemplo, o Ministro da Defesa Nacional não podia responder perante o Parlamento por uma política de defesa que não era sua e por uma administração militar que não era por si controlada ou dirigida.

⁶⁵ Lei n.º 1/82, de 30 de setembro de 1982, Lei de Revisão Constitucional e Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro de 1982, Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas.

concepção de um novo modelo de distribuição do «poder de defesa» e do «poder de alto comando das Forças Armadas» pelos órgãos de soberania.

Esta questão tem um conteúdo complexo:

a) Competência do Governo relativamente às Forças Armadas

Quanto a esta questão, a Lei de revisão constitucional optou claramente pelo modelo em vigor nas democracias pluralistas do mundo ocidental, de o Governo ser quem responde politicamente perante o Parlamento, contra a opção que pretendia que as Forças Armadas fossem colocadas na dependência directa do Presidente da República, com base nos seguintes argumentos⁶⁶:

- Segundo o sistema de governo adoptado, o Governo é politicamente responsável perante o Parlamento e não o Presidente da República; deveria existir um membro do Governo que possa assumir perante o Parlamento a responsabilidade pela política de defesa nacional e pela direcção e administração das Forças Armadas, o que ao contrário geraria uma situação de irresponsabilidade política;

- Não seria possível compatibilizar uma política conduzida pelo Governo com uma política de defesa conduzida pelo Presidente da República;

- Existiria uma dificuldade de articulação entre um Orçamento do Estado elaborado pelo Governo e o Orçamento militar elaborado fora do Governo, eventualmente pelo Presidente da República, em articulação com os ramos das Forças Armadas;

- Não seria produtivo que Portugal tivesse um sistema de governo semipresidencial de pendor parlamentar para assuntos civis, combinado com um sistema puramente presidencialista para assuntos militares;

- O modelo português deveria ser o adoptado pela maioria dos países da OTAN, sem excepção para as Forças Armadas. Assim, as Forças Armadas dependem directamente do Governo, em matérias administrativas e financeiras, e indirectamente do Parlamento.

⁶⁶ AMARAL, Diogo Freitas do. “A Constituição e as Forças Armadas”, *ob. cit.*, [3], p. 102; MORAIS, Carlos Blanco de. “Alinhamento sobre o regime ...” *ob. cit.*, [16], p. 77.

***b) Competência do Presidente da República: «comandante supremo»
dotado de estatuto honorífico e de poderes moderadores***

No sistema português, do modelo semi-presidencial, o presidente da República tem legitimidade saída do sufrágio universal e, por isso, os seus poderes sobre as Forças Armadas inserem-se no “contexto da dualidade no executivo e a responsabilidade governativa”, mas num sistema de equilíbrio com o Parlamento, outro órgão saído das eleições, sendo que ao governo se reserva as funções no âmbito da condução da política geral do país⁶⁷.

O Presidente da República é, por inerência, o Comandante Supremo das Forças Armadas, com funções de presidir ao Conselho Superior de Defesa Nacional, nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, o Vice-Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, quando exista, e os Chefes de Estado-Maior dos três ramos das Forças Armadas, ouvido, nestes dois últimos casos, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas; declarar a guerra em caso de agressão efectiva ou iminente e fazer a paz, sob proposta do Governo, ouvido o Conselho de Estado e mediante autorização da Assembleia da República, ou, quando esta não estiver reunida nem for possível a sua reunião imediata, da sua Comissão Permanente⁶⁸.

O Presidente da República, “(...) como uma das «cabeças coroadas» de um Executivo bicéfalo, assume em tempo de paz responsabilidades predominantemente honoríficas, moderadoras, interlocutórias e de coordenação equiordenada (através da presidência do Conselho Superior de Defesa Nacional). Trata-se de competências que, contudo, não lhe conferem um poder político de condução da política da defesa e de direcção da administração superior das Forças Armadas. Quiçá, em tempo de guerra, poderá aumentar o seu poder de codecisão na condução do conflito, podendo, em caso de bloqueamento

⁶⁷ Cfr. QUEIROZ, Cristina. *O sistema político e constitucional português*. Lisboa: AAFDL, 1992, pp. 33-37.

⁶⁸ Respectivamente, a alínea a) do art.º 134.º; alínea p) do art.º 133.º; alínea d) do art.º 135.º, todos da Constituição da República Portuguesa (CRP).

institucional, demitir o Governo e gerar um quadro político que lhe permita, «de facto», assumir um maior protagonismo decisional”⁶⁹.

Cabe ainda ao Presidente da República a direcção superior da guerra, em conjunto com o Governo, dentro dos limites constitucionalmente definidos (n.º 1 do art.º 42.º da LDNFA).

c) Competência da Assembleia da República

A Assembleia da República tem as funções legislativas e de controlo sobre a instituição militar Portuguesa.

No âmbito legislativo, a Assembleia da República aprova, em exclusivo:

- Os tratados, designadamente os tratados de participação de Portugal em organizações internacionais, os tratados de amizade, de paz, de defesa, de rectificação de fronteiras e os respeitantes a assuntos militares, bem como os acordos internacionais que versem matérias da sua competência reservada ou que o Governo entenda submeter à sua apreciação [alínea i) do art.º 161.º da CRP];

- A organização da defesa nacional, definição dos deveres dela decorrentes e bases gerais da organização, do funcionamento, do reequipamento e da disciplina das Forças Armadas [alínea d) do art.º 164.º da CRP];

- As restrições ao exercício de direitos por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo, bem como por agentes dos serviços e forças de segurança.

Quanto ao controlo ou fiscalização e relação com outros órgãos, à Assembleia da República cabe:

- Acompanhar, nos termos da lei, o envolvimento de contingentes militares e de forças de segurança no estrangeiro [alínea i) do art.º 163.º da CRP];

- Fiscalizar a execução da política de defesa e os respectivos resultados, apreciar os actos do Governo e da Administração em matéria de defesa nacional e de organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas (n.º 3 do art.º 7.º da LDNFA);

⁶⁹ MORAIS, Carlos Blanco de. “Alinhamento sobre o regime ...”, *ob. cit.*, [16], p. 81.

- Eleger dois deputados para o Conselho Superior de Defesa Nacional;

Em conclusão, a ideia que domina a Constituição Portuguesa é a seguinte: “a subordinação das Forças Armadas ao poder político civil se deve fazer através da *co-responsabilização dos três órgãos de soberania* (Presidente da República, Assembleia da República e Governo) *em relação às Forças*, sem exclusivismo de qualquer deles (...): não deve aceitar-se a «presidencialização», nem a «parlamentarização», nem a «govermentalização» das Forças Armadas”⁷⁰. Portanto, tudo baseia-se numa “(...) relação fiduciária que deverá perdurar ao longo de todo o mandato governativo, sendo expressa através de numerosos actos de «indirizzo politico» (...)”⁷¹, que deverão assegurar a co-direcção das Forças Armadas, numa triangulação: o governo propõe as medidas de fundo sobre a defesa nacional e FAs ou ao PR; ou à AR; sendo ao PR, este as encaminhará para autorização parlamentar para a sua eficácia (por exemplo, os casos de declaração da guerra, estado de sítio ou de emergência); seno à AR, esta aprovará as leis, que deverão ser referendadas pelo PR.

3. Intervenção das Forças Armadas na segurança interna

Nos termos do número 1 do artigo 272.º da CRP, a segurança interna constitui uma das actividades da Polícia, na perspectiva de ordem e tranquilidade públicas, administrativa e judiciária, daí não figurar de forma expressa no artigo 9.º da CRP, como tarefa fundamental do Estado.

Em Portugal, exercem funções de segurança interna, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Serviço de Informações de Segurança (n.º 2 do art.º 25.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, Lei de Segurança Interna) e, nos casos previstos na lei, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica (n.º 3 do art.º 25.º da LSI).

⁷⁰ AMARAL, Diogo Freitas do. “A Constituição e as Forças Armadas”, *ob. cit.*, [3], p. 103.

⁷¹ QUEIROZ, Cristina. *O Parlamento como factor de decisão política*. Coimbra, 2009.pp. 40.

A questão fundamental é a de saber quais são os condicionalismos do empenhamento dos militares na actividade de segurança interna? Pois, sabe-se que às Forças Armadas, nos termos do número 1 do artigo 275.º da CRP, incumbe a defesa militar da República.

O número 2 do artigo 24.º da LDNFA estabelece, excepcionalmente, como missão, que “As Forças Armadas podem ser empregues, nos termos da Constituição e da lei, quando se verifique o estado de sítio ou de emergência”.

A conjugação destes dois dispositivos (art.º 275.º, n.º 7 da CRP e o art.º 24.º, n.º 2 da LDNFA), resulta que as Forças Armadas não são o instrumento de prossecução da segurança interna, só podendo intervir nos casos excepcionais, nomeadamente, do estado de sítio ou de emergência.

Tem-se criticado o critério constitucional de intervenção das Forças Armadas na segurança interna. Com efeito, diz-se que:

“O critério constitucional adoptado não tem em conta a intensidade ou a dimensão da ameaça/agressão, nem cuida de averiguar, qual ou quais os tipos de respostas mais adequados para se lhe opor. A impossibilidade de intervenção das Forças Armadas a nível interno é tão absoluta que não tem se quer em consideração se as forças e serviços de segurança dispõem, ou não, de capacidades próprias para fazer face a determinadas ameaça/agressão, salvo se explicitamente se vislumbre a sua origem externa”⁷².

Ora, quais os condicionalismos no ordenamento jurídico Português de chamamento das Forças Armadas na segurança interna?

A Constituição prescreve que as leis do estado de sítio ou de emergência fixarão tais pressupostos.

⁷² BRANCO, Carlos Manuel Gervásio. “Emprego das Forças Armadas a nível interno – um paradoxo”, in: *Revista Militar*, II Século, Volume 67, n.º 2/3. Lisboa: fevereiro/março de 2015, p. 208.

Na verdade, os pressupostos de utilização das Forças Armadas residem na ocorrência dos estados de excepção: estado de sítio ou de emergência. Ora, o que a lei vai estabelecer são os mecanismos de actuação das Forças Armadas.

Em primeiro lugar, o estado de sítio ou de emergência só podem ser declarados nos casos de agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública (n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro)⁷³.

A Constituição e a lei estabelecem um “(...) *carácter amplo* da faculdade que subjaz ao estado de excepção, posicionando-o como um *mecanismo geral* do Direito Constitucional Português (...) permitindo-lhe exercer uma função geral protectora da ordem constitucional (...). A análise desses pressupostos do estado de excepção português acarreta ainda a característica da sua independência conceptual de qualquer ideia mais geral de violação da ordem constitucional ou uma qualquer noção quantitativa. Os pressupostos são puramente qualitativos e a sua densificação não depende da relação dos eventos que neles se descrevem com outras realidades que os condicionem”⁷⁴.

Em segundo lugar, os mecanismos de actuação das Forças Armadas na segurança interna estão prescritos no artigo 8.º da LESEE. São mecanismos de actuação:

- A subordinação das autoridades civis às autoridades militares ou a sua substituição por estas (n.º 2, *in fine*);
- A colocação, para efeitos operacionais, sob o comando do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, por intermédio dos respectivos comandantes-gerais (n.º 3);

⁷³ Lei alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 novembro e pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio. Nos termos da CRP, tais pressupostos encontram-se no n.º 2 do art.º 19.º “O estado de sítio ou o estado de emergência só podem ser declarados, no todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública”.

⁷⁴ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *O Estado de Excepção no Direito Constitucional – entre a eficiência e a normatividade das estruturas de defesa extraordinária da Constituição*, Volume I. Coimbra: Colecção Teses, Almedina, 1998, pp. 757-758.

- O dever das autoridades civis de facultar às autoridades militares os elementos de informação que lhes forem solicitados, em particular, quanto aos poderes conferidos às autoridades militares (n.º 4);

- Havendo coincidência entre o estado de sítio com o de guerra, e estando então constituídos os tribunais militares, haverá sujeição aos tribunais militares dos crimes especificados na declaração de estado de sítio, bem como das infracções ao disposto na própria declaração de estado de sítio [respectivamente, n.º 2 do art.º 19.º, artigo 213.º, ambos da CRP e alínea e) do n.º 1 do art.º 14.º e art.º 22.º da LESEE].

4. Neutralidade político-ideológica das Forças Armadas

O número 4 do artigo 275.º da CRP prescreve a neutralidade político-ideológica através de três regras básicas, nomeadamente a da subordinação das Forças Armadas aos interesses do Povo Português; o apartidarismo e a isenção política.

As FAs estão ao serviço do povo português, assumindo o povo um papel simbólico e fonte da soberania. Aliás, o povo português, nos termos dos artigos 2.º e 3.º, n.º 1 da CRP, o povo é a fonte e a titularidade da soberania do Estado e do respectivo exercício. Deste enunciado, resulta que as FAs devem subordinar-se ao poder político legitimamente constituído e a sua isenção político-partidária.

O artigo 25.º, sobre a condição de militar, prescreve que “Os membros das Forças Armadas servem, exclusivamente, a República e a comunidade nacional e assumem voluntariamente os direitos e deveres que integram a condição militar, nos termos da lei”.

As FAs são apartidárias, isto é, não pertencem a qualquer partido político e grupo ou movimento de cariz político e nem a estes se subordinam. Portanto, as FAs guiam a sua organização, actuação e relacionamento com outros sujeitos centrados na sua neutralidade e imparcialidade. Neste sentido, estabelece-se que o militar não pode “aproveitar-se da sua arma, do seu posto ou da sua função para qualquer intervenção política, partidária ou sindical” e mais “os militares em

efectividade de serviço têm o direito de promover ou apresentar petições colectivas (...), desde que as mesmas não ponham em risco a coesão e a disciplina das Forças Armadas, nem o dever de isenção política, partidária e sindical dos seus membros” (art.º 32.º da LDNFA).

5. Organização da defesa e das Forças Armadas

Dispõe o n.º 2, *in fine*, do artigo 275.º da CRP que «As Forças Armadas se compõem exclusivamente de cidadãos portugueses e a sua organização é única para todo o território nacional».

A estrutura das Forças Armadas, porque únicas responsáveis pela componente militar da defesa, é tendencialmente centralizada. Assim, são órgãos responsáveis pela defesa nacional e pelas Forças Armadas os seguintes: o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo, o Conselho Superior de Defesa Nacional e Conselho Superior Militar.

Como se pode depreender, é preciso separar entre os órgãos políticos e os órgãos estritamente militares.

Assim, o Presidente da República, a Assembleia da República e o Governo são órgãos políticos de direcção das Forças Armadas (ver n.º 2 supra-subordinação das FAs ao poder político).

No nível político, é ainda possível falar do Conselho Superior de Defesa Nacional, que é o órgão específico de consulta para os assuntos relativos à defesa nacional e à organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas, sendo presidido pelo PR (art.º 274.º da CRP). Este Conselho é constituído pelo Primeiro-Ministro; Vice -Primeiro -Ministro e Ministros de Estado, se os houver; Ministro da Defesa Nacional, Ministro dos Negócios Estrangeiros, Ministro da Administração Interna e Ministro das Finanças; Ministros responsáveis pelas áreas da indústria, energia, transportes e comunicações; Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas; Representantes da República para as Regiões Autónomas; Presidentes dos Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira; Presidente da Comissão de Defesa Nacional da Assembleia da

República; Chefes do Estado -Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea; Dois Deputados à Assembleia da República eleitos pela Assembleia da República (art.º 16.º da LDNFA).

Na componente estritamente militar, as FAs são constituídas por órgãos militares de direcção:

- O Ministério da Defesa Nacional, que é o departamento do Governo, está encarregue da concepção e execução da política militar de defesa, de gestão do pessoal administrativo, civil e militar e da administração financeira e logística das Forças Armadas (art.º 20.º da LDNFA), bem como é responsável pelo emprego das FA e pelas suas capacidades, meios e prontidão;

- O Conselho Superior Militar, que é o principal órgão de consulta do Ministro da Defesa Nacional, sendo composto pelo Ministro da Defesa Nacional, Chefe do Estado-Maior-General das FAs, Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea;

- O Conselho de Chefes de Estado-Maior;
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas;
- Chefes de Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea.

Secção II

Espanha

1. Conceito de defesa nacional e missão das Forças Armadas

A Lei Orgânica da Defesa Nacional Espanhola n.º 5/2005, de 17 de Novembro, estabelece que a política de defesa nacional tem como finalidade a protecção da sociedade espanhola, sua Constituição, dos valores superiores, princípios e instituições do Estado Social e Democrático de Direito, do exercício de direitos e liberdades e sua garantia, da independência e integridade territorial de Espanha, bem como contribuir para a preservação da paz e segurança internacionais no âmbito dos compromissos assumidos com o Reino da Espanha (art.º 1).

A política de defesa espanhol determina os objectivos da defesa nacional e os recursos e acções necessárias para a sua prossecução. Os objectivos da defesa nacional encontram-se cotejados na Directiva da Defesa Nacional aprovada em julho de 2012 (DDN) pela Presidência do Governo. A aprovação da DDNE, como se alcança da parte introdutória, visou adequar o conceito estratégico da defesa nacional ao Tratado de Lisboa e ao recente conceito estratégico aprovado pela OTAN.

São objectivos da política de defesa espanhol:

- Assegurar uma Espanha forte, que permita manter a influência necessária no contexto internacional, para contribuir para a estabilidade do país, principalmente em zonas de interesses directos, assim como preservar os interesses da Espanha no mundo;
- Desenvolver a plena coerência e coordenação dos instrumentos em departamentos distintos com o objectivo de lograr uma maior eficácia no momento de enfrentar ameaças à segurança nacional;
- Manter um nível nacional de dissuasão credível e suficiente com o fim de evitar que os cenários de risco em ambiente geográfico espanhol se

materializem em ameaças, e uma capacidade de reacção que garanta a defesa do território nacional, da população e interesses da Espanha;

- Levar a cabo a necessária transformação das Forças Armadas para fazer frente a crescentes desafios de Espanha, nos momentos de limitada disposição de recursos;

- A defesa de Espanha deve ser assumida por todos os espanhóis como tarefa de indiscutível transcendência de que depende a independência, a soberania e a integridade territorial, a paz, a liberdade, o respeito aos interesses e prosperidade da Espanha. Uma defesa eficaz exige a participação cidadã, como única forma de dar profundidade e continuidade às políticas. Portanto, será assegurado um esforço para o desenvolvimento de uma estratégia de comunicação da defesa, cuja finalidade será fomentar uma consciência de defesa da Espanha e, particularmente, uma cultura de defesa.

O número 1 do artigo 8 da Constituição Espanhola (CE) prescreve que as Forças Armadas têm a missão de garantir a soberania e a independência de Espanha, defender a sua integridade territorial e o ordenamento constitucional.

A defesa nacional baseia-se em pleno exercício dos direitos e liberdades públicas reconhecidas pela Constituição Espanhola e pela Carta das Nações Unidas de 1945.

É, nos termos do artigo 30 da CE, direito e dever de todos os espanhóis defender a Espanha.

As missões das Forças Armadas Espanholas (FAE) estão bem detalhadas na Lei Orgânica da Defesa Nacional (LODNE). Assim, são missões específicas das FAE (art.º 15):

- Contribuir militarmente para a segurança e defesa da Espanha e seus aliados no âmbito das organizações internacionais de que a Espanha faz parte, assim como manter a paz, a estabilidade e a ajuda humanitária;

- As FAE, em conjunto com as instituições do Estado e da Administração Pública, devem preservar a segurança e bem-estar dos cidadãos nos casos de

grave risco, catástrofes, calamidades e outras necessidades públicas, nos termos estabelecidos na lei;

- As FAE podem levar a cabo missões de evacuação dos residentes espanhóis no estrangeiro, quando circunstâncias de instabilidade em um país constituam grave risco a sua vida ou seus interesses.

2. Subordinação das Forças Armadas ao poder político

Nos termos do número 3 do artigo 1 da CE, a Espanha é uma Monarquia Parlamentar, o que implica que o Rei não detém qualquer poder de decisão política, uma vez que a direcção dos assuntos do Estado é transferida para o Parlamento e através deste para o Governo. A subordinação das FAE ao poder político analisa-se tendo em conta os poderes dos órgãos políticos. Assim:

a) Competência do Rei de Espanha em matéria de defesa

O Rei da Espanha é o Chefe de Estado e é “El mando supremo de las Fuerzas Armadas”⁷⁵ e cabe a ele dar a prévia autorização às Cortes Gerais para declarar a guerra e fazer a paz (n.º 3 do art.º 63 da CE).

A questão que tem sido discutida na Espanha é a de saber qual é o escopo de “comando supremo” das FAE atribuída ao Rei.

Analisar-se-á duas posições fundamentais.

A primeira é defendida pelo autor Miguel Herrero de Miñón⁷⁶. Segundo este autor “El contenido de este mando puede ser triple. Por una parte, corresponde al rey lo que se denomina en Derecho constitucional comparado el mando eminente sobre las Fuerzas Armadas, y que es aquel que le corresponde como jefe del Estado del que esas Fuerzas Armadas dependen y que se concreta en actos de valor simbólico (por ejemplo, fórmula de juramento a la bandera) y de alto significado moral. En segundo lugar, puede corresponderle el mando efectivo de las mismas, susceptible de Uegar hasta la asunción del mando en jefe

⁷⁵ Alínea h) do art.º 62 da CE.

⁷⁶ MIÑÓN, Miguel Herrero. “El Rey y las Fuerzas Armadas”, in: *Revista de Derecho Político*: UNED, núm. 7, 1980, pp. 39-56.

del Ejército combatiente. Por último, dadas las características de la guerra moderna, el mando político debe coincidir con las grandes opciones estratégicas propias del supremo mando militar, y de aquí que la comandancia en jefe de las Fuerzas Armadas del jefe del Estado revista una especial utilidad cuando pueda concretarse en las decisiones supremas que comprometen irreversiblemente a la nación y su propia existencia”⁷⁷.

Para outros autores, o “comando supremo” a cargo do Rei da Espanha implica simplesmente um comando simbólico das FAE pelo Rei⁷⁸, pois, como afirma OTTO “... los actos en que se despliega la competencia regia de mando supremo están inequívocamente sujetos a refrendo, y de una manera casi unánime la doctrina extrae de ello la consecuencia de que el mando supremo es en realidad competencia del refrendante, de aquel a quien el refrendo endosa la responsabilidad, de modo que la atribución al Rey tiene sólo un carácter simbólico o representativo”⁷⁹.

O mais importante para a compreensão das expressões “comando supremo” a cargo do Rei da Espanha é notar que o artigo 64 da CE estabelece expressamente que:

“1. Los actos del Rey serán refrendados por el presidente del Gobierno y, en su caso, por los ministros competentes. 2. De los actos del Rey serán responsables las personas que lo refrenden”.

Mais ainda, o artigo 97 da CE dispõe que “El Gobierno dirige... la administración militar y la defensa del Estado ...”.

Ora, perante estas disposições, parece, segundo as posições maioritárias, ser defensável que as funções do Rei como “comando supremo” vão resumir-se

⁷⁷ MIÑÓN, Miguel Herrero. “El Rey y las Fuerzas Armadas”, *ob. cit.*, [76], pp. 49-51.

⁷⁸ BALLE, Jose Maria Lafuente. *El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución*. Madrid: EDERSA, 1987. p. 25.

⁷⁹ OTTO, Ignacio de. “El mando supremo delas Fuerzas Armadas”, in: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 8, n.º 23, mayo-agosto, 1988, pp. 25-26.

nas funções de natureza simbólica e representativa sobre as Forças Armadas, visto que todos os seus actos estão sujeitos à referenda governamental⁸⁰.

Em conclusão, parece ser de considerar a posição de OTTO que afirma que o Rei possui de facto um poder de comando especial sobre o exército, seja qual for o regime jurídico⁸¹. Este autor reforça a sua posição com o facto ocorrido a 23 de fevereiro de 1981, quando o Rei assumiu o comando efectivo das Forças Armadas e contrapõe que:

“La tesis mayoritaria sobre el mando supremo no puede explicar la conducta regia del 23 de febrero de 1981 más que en términos de excepción, como un acto extraconstitucional que se justifica jurídicamente por la negación radical que del orden constitucional hicieron los rebeldes. El análisis que aquí se hace no da por buena anticipadamente esa conclusión, sino que conscientemente pretende interpretar el mando supremo regio en términos tales que la actuación del Rey quede inserta en la normalidady continuidad constitucionales. Es un deber del oficio. La Constitución democrática tiene que ser interpretada en términos incluyentes y no excluyentes de la actuación de los poderes que constituye, porque su sentido es ante todo crear un mecanismo de gobierno democrático, no reducir el poder a la impotencia. Y esto, que vale en términos generales, es especialmente necesario cuando esa actuación está, como la del Rey ese día, directa y exclusivamente encaminada al mantenimiento mismo de la democracia”⁸².

b) Competências das Cortes Gerais em matéria de defesa

Sobre a matéria de defesa nacional, compete às Cortes Gerais (art.º 4, n.º 1 da LODNE):

- Conceder autorizações prévias para dar o consentimento do Estado a ficar vinculado por tratados e convenções internacionais, bem como as demais autorizações previstas na alínea b) do número 1 do artigo 94 da Constituição;

⁸⁰ MIÑÓN, Miguel Herrero. “El Rey y las Fuerzas Armadas”, *ob. cit.*, [76], p. 55.

⁸¹ OTTO, Ignacio de. “El mando supremo delas Fuerzas Armadas”, *ob. cit.*, [79], p. 13.

⁸² OTTO, Ignacio de. “El mando supremo delas Fuerzas Armadas”, *ob. cit.*, [79], pp. 13-14.

- Aprovar as leis relativas à defesa e os correspondentes créditos orçamentários;
- Debater as linhas gerais da política de defesa. Para o efeito, o Governo apresentará as iniciativas correspondentes, especialmente, aos planos de recrutamento e modernização;
- Controlar a acção do Governo em matéria de Defesa;
- Acordar a autorização de declaração da guerra e fazer a paz pelo Rei de Espanha.

Por fim, compete especificamente ao Congresso dos Deputados autorizar, previamente, a participação das FAE em missões fora do território nacional.

c) Competências do Governo e da presidência deste

O poder executivo detém a direcção política das Forças Armadas. No sistema Espanhol, embora seja um sistema parlamentar e o centro da organização dos poderes ser teoricamente o Parlamento, não é menos verdade que a maior parte das decisões políticas fundamentais reside no poder executivo que goza da confiança parlamentar dada a origem do seu presidente no Congresso dos Deputados⁸³.

A CE prescreve que o Governo dirige a administração militar e a defesa do Estado (art.º 97), e mais preciso é a LODNE, pois, nos termos do seu artigo 5, incumbe ao Governo determinar a política de defesa e assegurar a sua execução, assim como dirigir a administração militar e acordar a participação das Forças Armadas em missões fora do território nacional.

Com efeito, da exposição de motivos da LODNE pode-se extrair o seguinte sobre o Governo:

“Recae en el Presidente del Gobierno la responsabilidad de la gestión de las situaciones de crisis que afectan a la Defensa, al igual que la dirección del conflicto armado. Para asistirle se crea el Consejo de Defensa Nacional, órgano

⁸³ ANTÓNIO, Angelo Luis Alonso de. “Derecho Militar y Constitución”, in: *Estudios de Derecho Militar*: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y Ministerio de Defensa, n.º 1, Noviembre de 2016, pp. 57-73.

asesor, coordinador y consultivo cuya composición se ajusta a las necesidades de cada circunstancia. Al Ministro de Defensa se le encomienda la ejecución y el desarrollo de la política de defensa”.

Nos termos do artigo 98 da CE, o Governo compõe-se do Presidente, dos Vice-presidentes, dos Ministros e demais membros estabelecidos pela lei.

O artigo 6 da LODNE estabelece um conjunto de competências em matérias de defesa nacional, às quais incumbe ao Presidente do Governo, nomeadamente:

- A direcção da política de defesa e a determinação de seus objectivos, gestão de situações de crise que afectam a defesa e direcção estratégica de operações militares em caso de uso da força.
- Formular a Directiva de Defesa Nacional, na qual as linhas serão estabelecidas da política de defesa e as orientações para o seu desenvolvimento.
- Definir e aprovar os principais objectivos e abordagens estratégicas, bem como formular directrizes para negociações externas que afectem a política de defesa.
- Determinar a aplicação dos objectivos e as linhas de acção básica das Forças Armadas, tanto a nível nacional como em termos de participação nas organizações internacionais das quais a Espanha faz parte.
- Ordenar as missões das Forças Armadas.

3. Intervenção das Forças Armadas na segurança interna

A Constituição Espanhola estabelece que as Forças e Órgãos de Segurança, sob a dependência do Governo, terão como missão proteger o livre exercício dos direitos e liberdades e garantir a segurança dos cidadãos (art.º 105/1).

O modelo espanhol de segurança interna assenta essencialmente em dois corpos policiais dependentes do Ministério do Interior, um de natureza civil, o Corpo Nacional de Polícia (CNP) e outro de natureza militar, a Guarda Civil (GC).

As Forças e Órgãos de segurança interna têm competência integral para o exercício de todas as funções clássicas de segurança interna e de polícia, nomeadamente, prevenção e protecção, segurança pública, informações policiais e investigação criminal.

No ordenamento jurídico espanhol, a própria Constituição distingue as atribuições das Forças Armadas das funções das Forças de Segurança. Assim, as Forças Armadas "têm como missão garantir a soberania e a independência da Espanha, defender a sua integridade territorial e a ordem constitucional" (Artigo 8, n.º 1); enquanto "as forças de segurança e os órgãos, sob a dependência do Governo terão como missão proteger o livre exercício dos direitos e liberdades e garantir a segurança do cidadão" (art.º 104, n.º 1).

A LODNE, no seu artigo 16, prescreve os vários tipos de missões que incumbem às forças armadas. Dentre elas, as mais interessantes tem a ver com a função de "c) El apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate terrestre, marítimo y aéreo, en las tareas de búsqueda y salvamento; e) La colaboración con las diferentes Administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente".

Do disposto nestas alíneas, pode gizar-se duas situações de intervenção das Forças Armadas na segurança interna na Espanha:

a) Nos casos de luta contra o terrorismo, operações de busca e salvamento terrestre, marítimo e aéreo

Neste âmbito, as FAE são usadas para complementar a acção das forças e órgãos de segurança interna na luta contra o tráfico de drogas, crime organizado, terrorismo estrangeiro e imigração ilegal maciça, para além de ajudar a garantir a prestação de serviços essenciais. Com efeito, existe um acordo de colaboração estabelecido entre o Ministério da Defesa e o Ministério do Interior para a luta contra o tráfico ilícito de drogas, de 4 de dezembro de 2001, reeditado em 2006,

como um acordo interdepartamental entre os dois ministérios com o mesmo objectivo.

b) Nos casos de grave risco, catástrofes, calamidades e outras necessidades públicas

Esta segunda dimensão de intervenção das forças armadas na segurança interna corresponde à intervenção das forças armadas nos casos de estados de excepção⁸⁴.

Os estados de excepção, na Espanha, são regulados, para além da Constituição, pela Lei Orgânica n.º 4/1981, de 1 de junho, e consistem no estado de alarme, estado de excepção e de sítio.

O estado de alarme é decretado pelo Governo, quando se verifiquem (art.º 4):

- Catástrofes, calamidades ou infortúnios públicos, como terremotos, inundações, incêndios urbanos e florestais ou acidentes graves.
- Crises de saúde, como epidemias e situações de contaminação grave.
- Paralisação de serviços públicos essenciais para a comunidade.
- Situações de escassez de produtos de primeira necessidade.

Já o estado de excepção é declarado pelo Governo, com autorização parlamentar, nos seguintes casos: “Quando o livre exercício dos direitos e liberdades dos cidadãos, o funcionamento normal das instituições democráticas, dos serviços públicos essenciais para a comunidade ou qualquer outro aspecto da ordem pública são tão seriamente alterados que o exercício de poderes comuns é insuficiente para restaurá-lo e mantê-lo” (art.º 13).

O estado de sítio será declarado pelo Governo, com autorização do Parlamento, quando “... uma insurreição ou um acto de força ocorre contra ou ameaça a soberania ou independência da Espanha, sua integridade territorial ou a ordem constitucional, que não pode ser resolvida por outros meios” (art.º 32).

⁸⁴ Sobre esta matéria de estados de excepção na Espanha, ver GOUVEIA, Jorge Bacelar. *O Estado de Excepção ...*, ob. cit., [74], pp. 504-530.

Portanto, quando ocorram os estados excepcionais na Espanha, o Governo, que dirige a política militar e de Defesa, assume as faculdades extraordinárias e designa a autoridade militar que, sob sua direcção, executará as medidas que procedem no território nacional (art.º 33).

4. Neutralidade político-ideológica das Forças Armadas

A CE prevê algumas intervenções do legislador em relação aos direitos fundamentais dos militares, admitindo que a Administração Pública militar possa restringir ou limitar a liberdade sindical (art.º 28, n.º 1) e o condicionamento ao direito de petição (art.º 29, n.º 2). Mas sobre a neutralidade político-ideológica é mais precisa a lei ordinária.

Com efeito, esta matéria é regulada pela Lei Orgânica 9/2011, de 27 de julho, sobre “de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas”. O artigo 7 desta lei dispõe sobre a neutralidade política e sindical dos militares.

O número 1 deste artigo afirma que o militar está sujeito ao dever de neutralidade política, não podendo filiar-se a partidos políticos e deve manter uma estrita neutralidade pública em relação à actuação dos partidos políticos.

O militar não poderá exercer o direito sindical e, em consequência, não poderá filiar-se a sindicatos nem realizar actividades sindicais. Portanto, os militares não podem recorrer a meios próprios da acção sindical, como a negociação colectiva, medidas de conflito colectivo, muito menos pode exercer o direito à greve.

5. Organização da defesa e das Forças Armadas

Prescreve o artigo 10 da LODNE que as forças armadas são o elemento essencial de defesa e constituem uma entidade única, que é concebida como um conjunto de formas integrantes de acção específica para cada um dos seus componentes: o exército, a marinha e o exército do ar. A sua organização deverá possibilitar o cumprimento das missões que lhes são confiadas no quadro

específico, conjunto e em combinação, em que a eficiência na execução das operações militares seja assegurada.

Assim, são órgãos responsáveis pela defesa nacional e pelas Forças Armadas, os seguintes: o Rei, as Cortes Gerais, o Governo e o Conselho de Defesa Nacional.

Para além destes órgãos, existem o Presidente do Governo e o Ministro de Defesa Nacional, que nos termos da LODNE detêm competências próprias e específicas no âmbito da defesa nacional.

Nesta parte, analisar-se-á o Ministério da Defesa e o Conselho de Defesa Nacional, pois os restantes órgãos, porque políticos, já foram vistos.

O Conselho de Defesa Nacional é um órgão colegial, coordenador, assessor e consultivo do Presidente do Governo em matéria de defesa, que poderá funcionar em pleno ou como conselho executivo. Quando funciona em pleno, comunicará ao Rei, que o presidirá, quando entenda assistir os trabalhos do órgão (art.º 8, n.º 3 da LODNE). O Conselho de Defesa Nacional é composto pelo Presidente do Governo, que o presidirá, os Vice-Presidentes do Governo, os Ministros da Defesa, do Interior, dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação e de Economia e Tesouraria, o Chefe do Estado-Maior da Defesa, os Chefes de Estado-Maior do Exército, da Marinha e da Força Aérea, entre outros.

O Ministério de Defesa Nacional é um departamento da Administração Geral do Estado para o qual corresponde a preparação, desenvolvimento e execução da política de defesa determinado pelo Governo, obtendo e gerenciando recursos humanos e materiais, bem como a realização de quaisquer tarefas necessárias para a cumprimento das missões atribuídas às Forças Armadas. No Ministério da Defesa, as Forças Armadas estão integradas, de modo que a organização, como um todo, adquira a estrutura necessária para permitir a execução da política de defesa efectiva e política militar (art.º 9 da LODNE).

Secção III

França

1. Conceito de defesa nacional e missão das Forças Armadas

O Código da Defesa Francês define como objectivos da política de defesa nacional “... garantir a integridade do território e a protecção da população contra-ataques armados. Contribui para a luta contra outras ameaças que possam implicar a segurança nacional. Prevê o respeito de alianças, tratados e acordos internacionais e participa, no âmbito dos Tratados europeus em vigor, à Política Europeia de Segurança e Defesa” (art.º 5 da Lei n.º 2009-928, de 29 de julho).

As Forças Armadas estão ao serviço da Nação Francesa e sua missão é preparar e garantir a defesa militar da pátria e dos superiores interesses da nação (art.º 8 da Prescrição n.º 2016-982, de 20 de julho de 2016).

O Documento sobre a Estratégia da Segurança Nacional Francesa estabelece um conjunto de objectivos operacionais para as Forças Armadas, nomeadamente:

- Garantir o conhecimento de riscos e ameaças, quebra potencial de todos os tipos de crises;
- Assegurar a postura de dissuasão com o nível de permanência, capacidade de resposta e segurança estabelecidas pelo Presidente da República;
- Contribuir, em um curto período, se necessário a longo prazo, a protecção de populações no território nacional e à resiliência da nação, riscos e ameaças de todos os tipos.

Na França, existe também o chamado Livro Branco da Defesa e Segurança Nacional, o qual define as prioridades do sector da segurança nacional. Em 2017, foi elaborada uma revista estratégica da defesa nacional, no mandato do presidente Macron, em preparação da Lei de programação militar 2019-2025, onde se encara com persistência a ameaça terroristas no território francês.

2. Subordinação das Forças Armadas ao poder político

Conforme prescreve o artigo 1.º da Constituição Francesa, a França é uma República. Com efeito, são estruturas político-superiores do Estado, o Presidente da República, o Governo e o Parlamento.

a) Competências do Presidente da França em matérias de defesa

O Presidente da República é o garante da independência nacional, da integridade territorial e do respeito pelos tratados (art.º 5.º da CRF) e é o chefe das Forças Armadas, presidindo os conselhos e comités superiores de defesa nacional (art.º 15.º da CRF) e nomeia os titulares dos cargos militares do Estado (art.º 13.º da CRF).

O Presidente da República toma medidas necessárias para fazer face às ameaças às instituições da República, à independência nacional, à integridade territorial ou ao cumprimento dos compromissos internacionais e quando o funcionamento regular dos poderes públicos é posto em causa (art.º 16.º da CRF). Nos termos do mesmo artigo 16.º da CFR, tomará as medidas adequadas após a consulta ao Primeiro-Ministro, aos Presidentes das Assembleias e ao Conselho Constitucional.

O Presidente da República preside o Conselho de Ministros (art.º 9.º da CRF) e nomeia o Primeiro-Ministro e os Ministros do Governo (art.º 8.º da CRF).

No dia-a-dia, o Presidente da França tem preponderância na tomada de decisões militares. Com efeito, “... a prática do regime demonstra uma acentuação inquestionável da vertente presidencial. A guerra do Golfo demonstrou-o claramente: o Presidente Mitterrand assumiu o controlo total dos acontecimentos, (...) e o Primeiro Ministro ... e o Ministro da Defesa foram completamente relegados para o segundo plano (...)”⁸⁵.

⁸⁵ COHEN, Samy. «Le Président chef des armées», *apud* MORAIS, Carlos Blanco de. “Alinhamento sobre o regime ...”, *ob. cit.*, [16], p. 145.

b) Competências do Governo em matérias de defesa

O Governo Francês determina e conduz a política de defesa da Nação, bem como dispõe da administração e das Forças Armadas (art.º 20.º). O Governo, na qualidade de condutor da política de defesa, superintende na Administração e nas Forças Armadas, podendo decretar o estado de sítio, sendo que o seu prolongamento por mais de doze dias deverá ser autorizado pelo Parlamento (art.º 36.º da CRF).

Cabe ainda ao Governo declarar a guerra, bem como a utilização das Forças Armadas no estrangeiro, desde que autorizado pelo Parlamento. Contudo, nos termos do artigo 35.º da CRF, o Governo pode iniciar a intervenção no estrangeiro sem autorização do Parlamento, mas esta deverá ser pedida o mais tardar até três dias após a intervenção.

No Governo existe uma figura incontornável, que é o Primeiro-Ministro.

O Primeiro-Ministro dirige as acções do Governo e é responsável pela defesa nacional (art.º 21.º da CRF).

Nos termos do Código de Defesa, o Primeiro-Ministro lidera a acção do Governo em matéria de segurança nacional, sendo responsável pela defesa nacional e exerce orientação geral e liderança militar. Decide ainda sobre:

- A preparação, a conduta superior de operações e coordena a actividade de defesa de todos os departamentos ministeriais;
- A preparação e coordenação da acção das autoridades públicas no caso de uma grande crise.

c) Competências do Parlamento em matérias de defesa

O Parlamento Francês compreende a Assembleia Nacional e o Senado (art.º 24.º da CRF). Ao Parlamento incumbe a aprovação: i) das restrições impostas pela defesa nacional aos cidadãos, em sua pessoa e seus bens; ii) das garantias fundamentais acordadas aos funcionários civis e militares do Estado; iii) os princípios da organização geral da defesa nacional (art.º 34 da CRF).

O Parlamento é, igualmente, responsável pela autorização da guerra.

3. Intervenção das Forças Armadas na segurança interna

A Polícia Nacional, em França, é constituída por um sistema dual de Polícia. Existe, por um lado, uma polícia nacional de natureza civil e, por outro, uma polícia de natureza militar (a Gendarmarie).

A Polícia Nacional francesa tem como principais missões:

- Missão de segurança e a tranquilidade pública, de garantir a aplicação das leis a fim de proteger as pessoas e bens, prevenir a perturbação da ordem e tranquilidade pública e delinquência;
- Missão de Polícia Judiciária, visando, sob a direcção, controle e supervisão do sistema judicial, procurar e encontrar infracções penais, recolha de provas, a fim de encontrar os autores e seus cúmplices, de modo a serem presentes às autoridades judiciais competentes;
- Missão de inteligência e informação, de modo a detectar e evitar qualquer ameaça que prejudique a ordem pública, as instituições, os interesses fundamentais da nação ou soberania nacional.

A diferença entre a Polícia Nacional e a Gendarmarie alcança-se através do critério territorial de actuação de cada força.

O campo de actuação das Forças Armadas e das forças policiais é bem delimitado em França, desde que se esteja em situações de normalidade institucional.

O artigo 36.º da CRF diz que o estado de sítio é decretado pelo Conselho de Ministros, e que a sua extensão para além de 12 dias pode ser autorizado pelo Parlamento. Tendo sido decretado o estado de sítio e accionado o estado «VIGIPIRATE», as Forças Armadas actuam excepcionalmente em apoio das Forças de Segurança, visando o reforço da segurança e tranquilidade públicas. Portanto, as Forças Armadas actuam na segurança interna por via de requisição legal.

A França não foge ao regime dos estados da União Europeia, em particular, da OTAN, sendo que as Forças Armada só actuam na segurança

interna nos casos de decretação dos estados de excepção, nomeadamente, o estado de sítio militar, político e de urgência.

Os pressupostos de decretação do estado de sítio “unificam-se sob a ideia de *perturbação da ordem pública*, referindo-se aos casos de perigo resultante de guerra estrangeira ou de uma insurreição à mão armada (...). O procedimento conducente à sua decretação é dominado pelo Governo (...). Os casos em que se reconhece este poder de declarar o estado de sítio ao comandante militar são mais pormenorizados: (i) investida de tropas inimigas de molde a interromper comunicações da praça militar; (ii) ataque massivo ou de surpresa; (iii) sedição interior comprometendo a segurança da praça; (iv) formação de uma reunião armada a menos de 10km sem autorização”⁸⁶.

O estado de urgência não tem assento constitucional, sendo regulado ao nível da legislação ordinária. Como assinala GOUVEIA, “os pressupostos cuja verificação permite a decretação do estado de urgência são de natureza *dualista*, respeitando tanto a uma situação de “perigo iminente em resultado de atentados graves à ordem pública como a casos em que certos acontecimentos, pela sua natureza e gravidade, tomem a característica de desordem pública, nomeadamente de calamidades públicas”. O estado de urgência é decretado localmente, isto é, escolhe as circunscrições territoriais em cujo interior o mesmo pode ter aplicação (vg., o território metropolitano da França, os departamentos do ultramar) e cabe ao Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro do Interior definir as zonas de efectivação do estado de urgência⁸⁷.

Sumarizando esta parte, deve notar-se que as Forças Armadas Francesas “... participam à protecção dos cidadãos, à integridade do território e a permanência das instituições da República no âmbito da política de defesa militar. No âmbito da segurança interna da defesa civil fazem a fiscalização e o controlo cada dia no âmbito do espaço aéreo e das aproximações marítimas porque a força aérea e a marítima são as entidades que têm competências particulares e os meios de fazê-lo sem requisição (...). O exército pode ser solicitado só em caso de os

⁸⁶ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *O Estado de Excepção ...*, ob. cit., [74], Vol. I, pp. 473-474.

⁸⁷ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *O Estado de Excepção ...*, ob. cit., [74], Vol. I, p. 498.

meios das forças de segurança serem inexistentes, insuficientes, inadequados ou indisponíveis. É só a requisição legal das autoridades civis e como forças de terceira categoria”⁸⁸.

As Forças Armadas, em caso de requisição legal para intervirem na segurança interna, são colocadas a disposição das autoridades civis, mas ficam, no entanto, sob comando operacional do chefe do Estado-maior das Forças Armadas e sob o controlo operacional e tático de chefes militares dos respectivos escalões.

4. Neutralidade político-ideológica das Forças Armadas

A história da neutralidade político-ideológica dos militares franceses é secular. Com efeito, o Decreto de 6 de dezembro de 1790, na senda da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, precisava que *“Nenhum corpo armado pode exercer o direito de deliberar; a força armada é essencialmente obediente”*.

A França não escapou ao debate democrático sobre a situação dos militares na sociedade.

O primeiro argumento é aquele que advoga a maior participação dos militares na vida política, com o fundamento de que a separação dos militares do resto da população podia perigar a sociedade. O segundo argumento é o de que os militares deverão ter alguns direitos políticos não na extensão anterior, mas que lhes permitam defender os seus interesses materiais. O terceiro nasce após a II Guerra mundial, que assenta num pressuposto fraco, o de que, tendo as mulheres conquistado o direito ao voto, a exclusão dos militares do exercício de alguns direitos políticos, nomeadamente, os de votar, o universo de eleitores ficaria desequilibrado pelo peso do voto feminino.

Ultrapassados estes argumentos, os militares franceses têm direitos políticos consagrados na Lei de 13 de julho de 1972 (Estatuto Geral dos

⁸⁸ QUEFFELEC, Christian. “O papel das Forças Armadas Francesas sobre o território nacional no âmbito do terrorismo”, in *Segurança Interna. Desafios na sociedade de risco mundial*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2018, p. 69.

Militares). Assim, o artigo 6.º deste estatuto prescreve que; “os militares gozam de todos os direitos e liberdades reconhecidos aos cidadãos, no entanto o exercício de alguns dentre eles é interdito ou restringido nas condições fixadas pela presente lei”.

Os militares não podem aderir a partidos políticos, excepto se o fizerem durante uma campanha eleitoral e para nela serem candidatos. São proibidos os militares de constituírem organizações sociais, podendo aderir a elas, desde que estas não tenham carácter político nem sindical (art.º 10.º do Estatuto Militar).

É ainda expressamente proibido o direito à greve (art.º 11.º).

5. Organização da defesa e das Forças Armadas

A defesa nacional francesa está estruturada da seguinte forma:

(i) - o Presidente da República, na qualidade de chefe das Forças Armadas, preside os conselhos e comités superiores da defesa nacional;

(ii) – o Primeiro-Ministro, que dirige a actuação do Governo em matéria de segurança e defesa nacionais;

(iii) – o Parlamento, que define a legislação fundamental sobre a organização da defesa nacional e das Forças Armadas e autoriza a declaração da guerra, o prolongamento do estado de sítio por mais de doze dias e fiscaliza o Governo, no âmbito da defesa nacional.

(iv) – o Ministro da Defesa, que é responsável pela preparação e implementação da política de defesa, pela infraestrutura militar, bem como pela organização, gestão, em condições de emprego e mobilização das Forças Armadas.

Existe um Conselho de Defesa e Segurança Nacional que inclui na sua composição, para além do Presidente da República, que o preside:

- O Primeiro-Ministro;
- O Ministro da Defesa;
- O Ministro do Interior;
- O Ministro da Economia;

- O Ministro encarregado pelo Orçamento;
- O Ministro dos Negócios Estrangeiros, e, se necessário, mediante convocação do Presidente, outros ministros para as questões sob sua responsabilidade.

As Forças Armadas incluem o exército, a marinha e a força aérea, que constituem exércitos, para efeitos do código de defesa francês. Para além dos exércitos, as forças armadas são constituídas pela Gendarmaria Nacional e os serviços de suporte e organizações conjuntas.

Secção IV

Brasil

1. Conceito de defesa nacional prevalecente e missão das FAs

O Estado Brasileiro é uma república federativa, constituída por uma união indissolúvel de Estados e Municípios e do Distrito Federal, cujo regime prevalecente é democrático de Direito (art.º 1 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB).

A CRFB dedica o Capítulo II do Título V às «Forças Armadas», cuja missão é a defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais. Por iniciativa dos poderes do Estado, as Forças Armadas garantem a lei e a ordem (art.º 142 da CRFB).

Da leitura deste dispositivo, parece ser pacífico que o Brasil optou por um conceito mais amplo de defesa nacional e um elenco mais amplo e ilimitado das missões das Forças Armadas. Embora assim se compreenda globalmente, as Forças Armadas Brasileiras estão essencialmente voltadas, nos termos definidos na Política Nacional de Defesa, para as ameaças externas. Neste sentido dispõe a PND o seguinte sobre o conceito de defesa nacional: *«Defesa Nacional é o conjunto de medidas e acções do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas»*.

Com efeito, a Política⁸⁹ Nacional de Defesa do Brasil estabelece objectivos e orientações para o preparo e o emprego dos sectores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional. A Política Nacional de Defesa do Brasil está dividida em duas partes:

- Uma política, que aborda os conceitos e objectivos de defesa, além de análises acerca dos ambientes interno e externo;

⁸⁹ Aprovado originalmente pelo Decreto n.º 5.484, de 30 de junho de 2005, como Política de Defesa Nacional (PDN), o documento foi atualizado em 2012, passando a se chamar Política Nacional de Defesa (PND).

- Outra estratégica, focada nas orientações e directrizes inerentes à segurança nacional.

A defesa nacional tem como objectivos fundamentais:

- Garantir a soberania, o património nacional e a integridade territorial;
- Defender os interesses nacionais, as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
- Contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;
- Contribuir para a estabilidade regional;
- Contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- Intensificar a projecção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;
- Manter as Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;
- Conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País;
- Desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;
- Estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planeamentos estratégicos e operacionais;
- Desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.

Em conclusão, conforme expende SILVA, as Forças Armadas Brasileiras “(...) constituem, assim, elemento fundamental da organização coercitiva a serviço do Direito e da paz social... nela repousa a afirmação da ordem na órbita interna e do prestígio estatal na sociedade das nações. São, portanto, os garantes materiais da subsistência do Estado e da perfeita realização de seus fins. Em função da consciência que tenham da sua missão, está a tranquilidade interna pela estabilidade das instituições. É em função de seu poderio que se afirmam,

nos momentos críticos da vida internacional, o prestígio do Estado e a sua própria soberania”⁹⁰.

Assim, as Forças Armadas devem defender o Brasil contra agressões estrangeiras em caso de guerra externa, mas também as instituições democráticas, visando a garantia dos poderes constitucionais emanantes do povo⁹¹, bem como zelar, excepcionalmente, pela lei e ordem.

2. Subordinação das Forças Armadas ao poder político

As Forças Armadas Brasileiras subordinam-se politicamente ao Presidente da República e ao Parlamento.

a) Presidente da República como comandante supremo das Forças Armadas

Nos termos do artigo 84, inciso XIII da CRFB, o Presidente da República exerce o comando supremo das Forças Armadas, nomeia os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promove os seus oficiais-generais e nomeia-os para os cargos que lhes são privativos.

Nos termos dos artigos 15 e 16 ambos da Lei Complementar n.º 97/99, o Presidente da República Federativa do Brasil tem os seguintes poderes sobre as Forças Armadas, *verbis*:

“Art.º 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a activação de órgãos operacionais [...]”. “Art.º 16. Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República”.

⁹⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 8ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 751.

⁹¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, *ob. cit.*, [90], p. 752.

Esta norma precisa de ser densificada, pois importa três situações.

A primeira é a actuação dos militares no seu papel natural, que é a defesa militar da República.

A segunda, é a actuação das Forças Armadas nas situações de normalidade constitucional na segurança interna. Isto é, na manutenção da segurança pública.

A terceira, que resulta também das situações previstas nos artigos 136 e 137 da CRFB, que dizem respeito à anormalidade constitucional, caracterizada pelo estado de defesa e estado de sítio.

Assim, nos termos destes dois dispositivos constitucionais:

“O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçada por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza. (...)” (art.º 136 da CRFB).

Ao abrigo do art.º 137 da mesma Constituição:

“O presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de: I – comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; II – declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira”.

O Presidente da República executa ainda as seguintes funções (art.º 84 da CRFB):

- Convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho da Defesa Nacional;
- Declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das

sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

- Celebrar a paz, autorizado ou com referendo do Congresso Nacional;
- Permitir que as forças estrangeiras transitem pelo Brasil ou nele permaneçam.

b) O Parlamento

No Brasil, o poder legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art.º 44 da CRFB).

Ao Congresso Nacional incumbe (art.º 49/61 da CRFB):

- Autorizar o Presidente da República a declarar a guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
- Aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;
- Aprovar as leis que fixem ou modifiquem os efectivos das Forças Armadas, sob proposta do Presidente da República;
- Aprovar as leis dos militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva, sob proposta do Presidente da República;
- Aprovar as leis sobre a utilização das Forças Armadas na segurança pública.

3. Intervenção das Forças Armadas na segurança interna

A segurança interna no Brasil enquadra-se no capítulo III do Título V da CRFB, com a epígrafe “Da Segurança Pública”. Diz-se no art.º. 144 desta Constituição que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do património, através dos seguintes órgãos: I–

polícia federal; II –polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV– polícias civis; V–polícias militares e corpos de bombeiros militares”.

A questão essencial é a de saber quando é que as Forças Armadas são chamadas a contribuir na manutenção da ordem e tranquilidades públicas? Ou melhor em que circunstâncias as Forças Armadas actuam na segurança interna?

A CRFB diz no artigo 142 que as Forças Armadas têm como objectivo "a defesa do país, a garantia de poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer deles, de lei e ordem".

Esta norma tem sido interpretada e usada para “levar os militares para a rua” no Brasil e decorre dela que:

- Primeiro, as Forças Armadas podem ser usadas na segurança pública;
- Segundo, seja o Presidente, o Congresso ou o Judiciário podem chamar as Forças Armadas para agir na garantia da lei e da ordem;
- Por fim, o Presidente é, em última instância, responsável pela direcção das tropas, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a activação de órgãos operacionais (art.º 15.º da LC n.º 97/99, de 9 de junho).

As Forças Armadas podem ser utilizadas na segurança interna, obedecendo aos seguintes pressupostos (art.º 15.º da LC n.º 97/99):

- A actuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as directrizes baixadas em acto do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do património, estabelecidos no artigo 144 da Constituição Federal.

Da leitura desta norma resulta que o emprego das Forças Armadas ocorre quando os órgãos da segurança interna não são capazes de eficazmente preservar a ordem ou tranquilidade pública. Portanto, as Forças Armadas têm a função subsidiária de suprir as omissões e insuficiências dos órgãos da segurança interna.

Ora, consideram-se esgotados os instrumentos da segurança interna para a intervenção dos militares, quando, em determinado momento, forem eles

formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

- Existência de uma decisão do Presidente da República do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados;

- Comunicação de uma mensagem do Presidente da República para a activação dos órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as acções de carácter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem.

Decidida a intervenção das Forças Armadas na segurança interna, caberá à autoridade competente, mediante acto formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das acções para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins (art.º 15.º, parágrafo 5.º da LC n.º 97/99).

As Forças Armadas, além de outras acções pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, actuam, por meio de acções preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as acções de (art.º 16-A da LC n.º 97/99):

- Patrulhamento;
- Revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves;

- Prisões em flagrante delito.

Em conclusão, a actuação das Forças Armadas na segurança interna para a garantia da lei e ordem no Brasil tem natureza secundária, subsidiária e excepcional, dependente de justificativas e iniciativas das autoridades legitimadas representantes dos poderes federais. Isto quer dizer que, em primeira linha, cabe às forças policiais previstas no artigo 144 da CRFB assegurar a lei e a ordem, nomeadamente a polícia militar dos Estados e do Distrito Federal, entre outras polícias civis. Com efeito, as Forças Armadas podem intervir na segurança interna nos seguintes termos:

a) intervenção federal decorrente de grave perturbação da ordem pública (art.º 34, III da CRFB), quando tenha sido decretado: o estado de defesa (art.º 136 da CRFB) e estado de sítio (art.º 137 da CRFB).

b) intervenção na garantia da lei e da ordem (art.º 142 da CRFB), onde podemos ter intervenções de duas espécies, nomeadamente: i) espontânea e ii) provocada.

A intervenção espontânea, nos termos do artigo 34 da CRFB, está voltada para a defesa da unidade nacional e da ordem pública.

A intervenção provocada, que depende da requisição ou solicitação. A requisição poderá ocorrer quando feita pelo Supremo Tribunal Federal ou Supremo Tribunal de Justiça. A intervenção decorrente da solicitação ocorre nos casos de pedido dos poderes executivos ou legislativo.

A fechar, no dia 15/02/2017, no Rio de Janeiro, foi autorizado o “emprego preventivo” das Forças Armadas, num número de 9.000 militares federais para executar o policiamento ostensivo preventivo, aquele de atribuição constitucional das forças de segurança pública dos Estados, onde os militares executaram operações eminentemente policiais, exercendo o Poder de Polícia.

4. Neutralidade político-ideológica das Forças Armadas

A Constituição brasileira estabelece, no artigo 142, um conjunto de direitos e deveres dos militares, mas submete a sua densificação à lei ordinária.

Nos termos da Constituição, os militares não têm direito à garantia de *habeas corpus* em relação a punições disciplinares militares. O militar pode ser trabalhador civil, momento em que passa para a reserva.

O militar brasileiro não pode filiar-se a partidos políticos, não poderá exercer o direito à greve e à sindicalização.

O serviço militar é obrigatório, embora exista um serviço alternativo, para os que, no tempo de paz, alegarem imperativos de consciência decorrente de crença religiosa e de convicção filosófica ou política. As mulheres e os eclesiásticos ficam isentos do serviço militar obrigatório em tempo de paz.

5. Organização da defesa e das Forças Armadas

As Forças Armadas Brasileiras são constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, instituições permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República.

A defesa nacional brasileira está estruturada da seguinte forma:

(i) - O Presidente da República, na qualidade de Comandante Supremo das Forças Armadas e preside o Conselho da Defesa Nacional;

(ii) - O Ministro do Estado da Defesa, ao qual as Forças Armadas se subordinam e exerce a direcção superior desta (art.º 3.º e 9.º da Lei Complementar n.º 97/99). Assim, compete ao Ministro do Estado da Defesa formular a política e as directrizes referentes aos produtos de defesa empregados nas atividades operacionais, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e colectivo;

(iii) - Conselho Militar de Defesa, que assessora o Presidente no emprego de meios militares, sendo composto pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (art.º 2.º da LC nº 136/2010);

(iv) - O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, órgão de assessoria permanente do Ministro de Estado da Defesa (art.º 3.º-A da LC n.º 97/99).

Existe um Conselho de Defesa Nacional, como órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado Democrático, sendo constituído pelo:

- Próprio Presidente da República, que o dirige;
- Os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;
- Os Ministros da Justiça, do Estado da Defesa, das Relações Exteriores e do Planeamento;
- Os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Ao Conselho de Defesa Nacional compete (art.º 91 da CRFB):

- Opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz;
- Opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal;
- Propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu uso efectivo, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo;
- Estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado Democrático.

Secção V

Síntese comparativa

A síntese tem como base os seguintes elementos comparativos: i) o conceito de defesa nacional prevalecente e missão das Forças Armadas; ii) a subordinação das Forças Armadas ao poder político; iii) intervenção das Forças Armadas na segurança interna; iv) neutralidade político-ideológica das Forças Armadas e v) organização da defesa e das Forças Armadas.

| Institutos/Países | Portugal | Espanha | França | Brasil |
|---------------------------------|--|---|--|--|
| Conceito de defesa | - Restrito, no contexto da NATO, com elenco mais limitado das missões das FAs | - Restrito, no contexto da NATO, com elenco mais amplo das missões das FAs | - Restrito, no contexto da NATO, com elenco de missões das FAs mais alargado. | - Amplo, e um elenco amplo das missões das FAs. |
| Institutos/Países | Portugal | Espanha | França | Brasil |
| Missão das FA's | - Garantir a defesa da independência nacional, integridade territorial e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externa: «defesa militar da república». | - Garantir a soberania e a independência da Espanha, defender a sua integridade territorial e a ordem constitucional; - Complementar a missão das forças de segurança interna na luta contra o tráfico de drogas, crime organizado, terrorismo e imigração ilegal. | - Preparar e garantir a defesa militar da República e dos superiores interesses da Nação Francesa; - protecção de populações no território nacional e à resiliência da Nação, riscos e ameaças de todos os tipos. | - Garantir a defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais, sendo que, por decisão dos poderes públicos, garantem a lei, a ordem e tranquilidade públicas. |
| Institutos/Países | Portugal | Espanha | França | Brasil |
| Subordinação das FA's ao | - O Presidente da República, como Chefe do Estado, é o Comandante Supremo das FAs, que dirige as FAs em conjunto com o Governo, nos | - O Rei da Espanha, como Chefe de Estado, exerce o comando supremo das FAs, com funções de | - O PR toma todas as medidas para fazer face a todas as ameaças às instituições, independência nacional, | - O PR exerce o comando supremo das FAs, decidindo a actuação destas na garantia da lei e ordem, nos estados de |

| | | | | |
|--|--|--|--|---|
| poder político | <p>tempos de guerra: poder de co-decisão.</p> <p>- Dependem directamente do Governo, em matéria administrativa, de política de defesa e financeira;</p> <p>- Dependem indirectamente do Parlamento: aprova as leis de defesa e FAs e exerce o controlo político;</p> | <p>natureza simbólica e representativa, sendo os seus actos sujeitos à referenda governamental;</p> <p>- O Governo dirige politicamente as FAs e a política de defesa e ordena a missão das FAs;</p> <p>- As Cortes Gerais Espanholas aprovam as leis de defesa nacional e FAs, conceder autorizações ao Governo no âmbito da defesa nacional e da utilização das FAs.</p> | <p>integridade territorial, após consultas ao Primeiro-Ministro, Presidentes das camaras parlamentares e ao Conselho Constitucional;</p> <p>é o Chefe das Forças Armadas;</p> <p>- O Governo determina e conduz a política de defesa e faz a administração das FAs; declarar a guerra e intervir no estrangeiro;</p> <p>- o Parlamento aprova as leis no âmbito da defesa nacional e autoriza a guerra, bem como a autoriza o estado de sítio se se prolongar por mais de doze dias e intervenções no estrangeiro.</p> | <p>defesa e de sítio e na cooperação para o desenvolvimento e a defesa civil; decreta o estado de sítio, ouvido o Congresso Nacional, quando medidas tomadas no estado de defesa sejam ineficazes ou em situações de declaração de guerra ou agressão armada estrangeira;</p> <p>- O Parlamento aprova as leis de defesa e das FAs, bem como autoriza o PR a declarar a guerra, aprova o estado de defesa, de sítio e as leis que fixam os efectivos das FAs.</p> |
| Institutos/Países | Portugal | Espanha | França | Brasil |
| Intervenção das FA's na Segurança interna | <p>- A SI incumbe às forças policiais, nomeadamente PSP, GNR, PJ, SEF e SIS. As FAs só podem intervir na SI excepcionalmente, nos casos de sítio e de emergência.</p> <p>- Os estados de excepção são declarados nos casos de agressão efectiva ou iminente por</p> | <p>- A SI incumbe às Forças e Órgão de Segurança, nomeadamente CNP GCE. As FAs só podem intervir na SI em dois casos:</p> <p>i) nos casos de luta contra o tráfico de drogas, crime organizado, terrorismo e imigração</p> | <p>- a SI incumbe às forças policiais, constituídas por duas polícias, uma de natureza civil (Polícia Nacional) e outra militar (Gendarmaria), só podendo intervir nela as FAs nos casos de estado de sítio militar, político e de</p> | <p>- As FAs intervêm na SI de forma complementar ou subsidiária e excepcional, sendo:</p> <p>- Intervenção federal decorrente de grave perturbação da ordem pública, quando tenha sido decretado: o estado de defesa</p> |

| | | | | |
|---|--|--|---|---|
| | forças estrangeiras pelo PR, ouvido o Governo e com ratificação da AR. | ilegal, bem como nas operações de busca e salvamento terrestre, marítimo e aéreo; ii) nos casos de estados de alarme (que e somente decretado pelo Governo), que consiste na ocorrência de calamidades públicas e nos casos de estado de excepção, que consiste somente no estado de sítio, sendo declarado pelo Governo, com ratificação parlamentar. | urgência. | e estado de sítio. - Intervenção na garantia da lei e da ordem, de duas espécies, nomeadamente: i) espontânea, decidida pelo PR e ii) provocada, a requerimento de outros poderes, Estados ou Distrito Federal ao PR. |
| Institutos/Países | Portugal | Espanha | França | Brasil |
| Neutralidade político-ideológica | - Subordinação das FA's ao Povo Português; - apartidarismo e isenção política e sindical das FA's. | - Restrição da liberdade sindical, de filiação partidária, isenção política. | - Os militares não podem aderir a partidos políticos, salvo se forem candidatos; não podem aderir a organizações sindicais e devem actuar com isenção política. | - Os militares não têm a garantia de habeas corpus quanto às punições disciplinares; não podem filiar-se a partidos políticos, direito à sindicalização e sujeitam-se a isenção política. |
| Institutos/Países | Portugal | Espanha | França | Brasil |
| Organização da defesa e das FA's | - É única para todo o território português; - As FAs são dirigidas politicamente, pelo PR, o Governo e AR, com competências | - É única para todo o território espanhol; - As FAs são dirigidas politicamente pelo Rei, com funções | - É única para todo o território francês; - As FAs são dirigidas politicamente e em primeira linha pelo PR e subsidiariamente | - É única para todo o território brasileiro; - As FAs são dirigidas politicamente pelo PR; subordinam-se ao Ministério da |

| | | | | |
|--|---|---|---|---|
| | <p>compartilhadas, em algumas matérias;</p> <ul style="list-style-type: none"> - O PR detém como órgão de consulta Conselho Superior de Defesa nacional; - Na componente estritamente militar, as FAs compõem-se de MDN, ao qual se integram, o Conselho Superior Militar, o Conselho de Chefes de Estado-Maior, Chefe do Estado-Maior-General e Chefes dos três ramos, Armada, Exército e Força Aérea. | <p>simbólicas, Cortes Gerais e Governo;</p> <ul style="list-style-type: none"> - O Presidente do Conselho do Governo tem competências próprias na direcção das FAs, que noutros ordenamentos são incumbidas ao PR; - O Presidente do Governo tem o Conselho de Defesa Nacional, como órgão de consulta; - As FAs estão integradas no Ministério da Defesa, que é responsável pela execução da política de defesa. - Existem três ramos das FAs Exército, Marinha e Força Aérea. | <p>pelo Governo e algumas decisões sujeitas a ratificação parlamentar a posterior ou durante a sua execução;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existe um Conselho de Defesa e Segurança Nacional, órgão de consulta do PR; - As FAs integradas no Ministério de Defesa, compõem-se de Exército, a Marinha e a Força Aérea. | <p>Defesa Nacional; o PR tem como órgão de consulta o Conselho de Defesa Nacional para assuntos de soberania e um Conselho Militar de Defesa para assuntos militares, sendo este último composto pelos comandantes do Exército, da Marinha e Aeronáutica.</p> |
|--|---|---|---|---|

CAPÍTULO IV

EVOLUÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS DE MOÇAMBIQUE

A evolução da instituição militar moçambicana, para efeitos do presente estudo, demarca-se em três momentos essenciais. O primeiro vai corresponder à formação do exército revolucionário; o segundo ao período da fundação do Estado moçambicano, em 1975, até à assinatura do Acordo Geral de Paz, em Roma, a 4 de outubro de 1992 e o terceiro, do AGP à Constituição de 2004.

Secção I

A formação das Forças Armadas de Moçambique

Os contactos entre Portugal e Moçambique começaram no final do século XV, quando Vasco da Gama, o célebre navegador português, chegou à Ilha de Moçambique, em princípios de Março de 1498⁹². A ocupação efectiva do território moçambicano pelo Estado Português ocorreu até à década de 1930.

O movimento contestatário da situação colonial começou em 1930. Com efeito, analisa-se os antecedentes da formação da FRELIMO; a sua formação; a formação do exército nacionalista e sua natureza e o período que antecedeu os Acordos de Lusaka e os próprios acordos.

1. A situação colonial e antecedentes da formação da FRELIMO

Começamos por um ditado africano segundo o qual “quando os brancos chegaram ao nosso país, nós tínhamos a terra e eles a Bíblia, agora nós temos a Bíblia e eles a terra”⁹³. A chegada dos colonos em Moçambique data de 1498, com objectivo fundamentalmente comercial, aliás, antes desse ano, os árabes já desenvolviam trocas comerciais com moçambicanos⁹⁴.

Das relações comerciais transitou-se, por vias de facto, para relações de exploração. O primeiro confronto e a nova coabitação entre o colono e o colonizado deu-se “... sob signo de violência ..., fez-se a poder de baionetas e de canhões. O colono e o colonizado conhecem-se há muito...”⁹⁵.

O mundo colonial, - continua FANON – é um mundo compartimentado (...), mundo cortado ao meio. A linha divisória, a sua fronteira é indicada pelos quarteis e pelos postos da polícia. Nas colónias, o interlocutor válido e

⁹² MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique*, 1.ª ed. Moçambicana, Colecção Nosso Chão. Maputo: Centro dos Estudos Africanos, 1995, p. 31.

⁹³ MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique*, ob. cit., [92], p. 31.

⁹⁴ MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique*, ob. cit., [92], p. 31.

⁹⁵ FANON, Frantz. *Les Damnés de la Terre*, 1961. Tradução portuguesa de António José MASSANO. *Os Condenados da Terra*, Lisboa: Ulmeiro, s/d, p.7.

institucional do colonizado, o porta-voz do colono e do regime de opressão é o polícia e o soldado⁹⁶.

Como escreve SILVA, os governos coloniais liberais tinham prosseguido um programa utópico de assimilação do ultramar e das suas populações: “O tema de administração da justiça às populações suscitou, logo em meados do século XIX, um pensamento acerca da diferença daquelas populações e da necessidade, correlativa, de produzir, para elas, uma legislação especial (...). Um dos grandes defeitos da nossa legislação ultramarina é a uniformidade das disposições para povos de diversa origem e capacidade étnicas (...)”⁹⁷.

A situação nas colónias portuguesas era tão discriminatória que havia uma diferença nítida entre a população portuguesa e a africana, tendo esta última a designação de «população indígena». Conforme esclarece SILVA⁹⁸:

“O *indígena*⁹⁹ dos territórios colonizados pelos europeus, enquanto sujeito de uma política especificamente pensada para ele, a *política do indigenato* ocupou um lugar central nos textos sobre política e administração colonial que se escreveram em Portugal (...). Ao lado do *colono e do Estado metropolitano*, ele constituía ... o «terceiro vértice» a ter em consideração na arquitectura de uma boa política colonial”.

Como uma das consequências da colonização, para os territórios ultramarinos foi transposto o direito europeu, como direito aplicável, pondo-se

⁹⁶ FANON, Franz. *Les Damnés de la Terre*, *ob. cit.*, [95], pp. 8-9.

⁹⁷ SILVA, Cristina Nogueira da. “Uma justiça «liberal» para o Ultramar? Direito e organização judiciária nas províncias ultramarinas portuguesas do Século XIX”, in: *Revista do Ministério Público*, N.º 105, Ano 27, já-março 2005, pp. 165-166.

⁹⁸ SILVA, Cristina Nogueira da. *Constitucionalismo e Império. A cidadania no Ultramar português*. Coimbra: Almedina, 2009, p. 21.

⁹⁹ Segundo a Professora Cristina Nogueira da SILVA, a palavra «indígena» podia designar o nativo de qualquer parte de qualquer território colonizado por europeu e, da mesma maneira, podia designar tanto o soba africano ou o príncipe indiano, com os respectivos súbditos. Havia, no entanto, um elemento antropológico comum, que unificava este conjunto humano internamente indiferenciado: a sua posição distante face às formas “civilizadas” de vida a que a História tinha conduzido as sociedades europeias. Indígenas eram, então, os naturais daqueles outros continentes cuja cultura e formas de vida se caracterizavam, em todas as suas manifestações – morais, religiosas, económicas-, por um certo grau de primitivismo” (SILVA, Cristina Nogueira da. *Constitucionalismo e Império*, *ob. cit.*, [98], p. 22).

em causa os direitos costumeiros ou locais. Com efeito, citando Magalhães, Silva relata o seguinte sobre este a situação jurídica dos indígenas:

“Damos direitos políticos aos selvagens e negamos-lhes escolas e oficinas; damos-lhes os nossos códigos e ignorámos ainda os seus usos e costumes e as constituições das suas famílias; impomos-lhes as nossas leis penais e não arrancamos ainda (...) esses povos selvagens das práticas cruéis que o seu estado civil aceita (...) na ilusão de que bastam penas e leis para eles se imbuírem das ideias da civilização moderna”¹⁰⁰.

O Doutor MONDLANE¹⁰¹ resume no seguinte o quadro colonial a propósito da cidadania nas colónias portuguesas:

“A questão da cidadania foi resolvida em 1961, quando, a 6 de setembro, o Estatuto dos Indígenas foi abolido, e todos os habitantes de Moçambique ... foram declarados cidadãos portugueses de pleno direito. Contudo, como tem sido característica do regime de Salazar, a política governamental no papel pouco tem a ver com a sua aplicação na prática: este caso não foi exceção. A reforma perdeu qualquer significado pela emissão de dois tipos diferentes de cartão de identidade: um para “cidadãos” que haviam sido anteriormente indígenas e outro para aqueles que já eram considerados cidadãos antes de 1961. o antigo indígena possui um Cartão de Identidade no qual está escrito claramente “Província de Moçambique” e que especifica no seu interior o lugar de nascimento e residência ...; o antigo cidadão possui um Bilhete de Identidade, que não faz qualquer referência à província ou lugar de residência e que é em todos os aspectos idêntico ao dos cidadãos portugueses vivendo na metrópole. Assim, na prática, torna-se fácil para as autoridades diferenciar as duas classes de “cidadãos” e as informações contidas no Cartão de Identidade ajudam a polícia a

¹⁰⁰ SILVA, Cristina Nogueira da. *A construção jurídica dos territórios ultramarinos portugueses no século XIX. Modelos, doutrinas e leis*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2017, p. 37.

¹⁰¹ MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique*, ob. cit., [90], pp. 43-44.

aplicar as leis anteriores que restringiam as actividades e a mobilidade do indígena”.

O trecho denuncia um princípio arrepiante do sistema colonial, nomeadamente, a discriminação baseada, particularmente, na raça. A abolição do Estatuto do Indigenato surge em resposta à Resolução n.º 1514/60¹⁰² (XV), de 14 de Dezembro de 1960, da Organização das Nações Unidas atinente à Descolonização. Esta Resolução estabelecia que:

“1) A sujeição dos povos a uma subjugação, a uma dominação e a uma exploração estrangeira constituem uma negação dos direitos fundamentais do homem, contrários à Carta das Nações Unidas e comprometedoras da causa da paz e da cooperação mundiais. 2) todos os povos têm direito à livre-determinação; em virtude deste direito, eles determinam livremente seu estatuto político e buscam livremente seu desenvolvimento económico, social e cultural. 3) a falta de preparação no domínio político, económico ou social, ou no campo da educação não devem jamais servir de pretexto para o retardamento da independência. 4) será posto fim a toda acção armada e a todas as medidas de repressão, de qualquer tipo que sejam dirigidas contra os povos dependentes, para permitir a estes povos exercerem pacífica e livremente seu direito à independência completa, e a integridade de seu território nacional será respeitada...”.

A execução desta Resolução era fiscalizada por um Comité de Descolonização da Organização das Nações Unidas, criado pela Resolução n.º 1654 (XVI), de 27 de novembro de 1961, para ajudar os diversos territórios a alcançarem a autodeterminação e a independência completa. E, logicamente, um dos principais alvos eram as colónias portuguesas e, nos inícios de 1962, logo que iniciou as suas funções convidou Portugal para participar dos seus trabalhos.

¹⁰² In GOTHIER, L. E TROUX, A. (Coord.). *La Recontre des Hommes*, Paris, H. Dessain, p. 258-9. [on line] Disponível na Internet via [WWW.URL: <http://www.ipri.pt/eventos/pdf/FLAD05_LNR.pdf>](http://www.ipri.pt/eventos/pdf/FLAD05_LNR.pdf). Acesso em: 09 de julho de 2018.

Contudo, Portugal recusou-se terminantemente a participar das reuniões daquele órgão, com a alegação de que não detinha colónias, mas províncias ultramarinas. Esta conclusão decorre dos textos legais, em particular, da própria Constituição de 1933¹⁰³, que foi sendo alterada, com vista a camuflar a situação colonial em África.

Nesta mesma senda, a Lei Orgânica do Ultramar sofreu alterações através da Portaria n.º 19921, de 27 de Julho de 1963, visando dissimular a situação colonial através da possibilidade de realização de eleições no recém-expandido sistema municipal, em que, como assegura MONDLANE “Em nenhum distrito o número de eleitores foi maior do que o número da população “não indígena”, embora em muitos casos ele fosse consideravelmente mais baixo”¹⁰⁴.

Todo e qualquer tipo de resistência contra o colonialismo tinha sido totalmente esmagada até 1918, com a derrota de Makombe, rei do Barué¹⁰⁵ e até 1930, a administração colonial fascista já se tinha estabelecido efectivamente em todo o território nacional. O cenário colonial tem mais seu impacto nas cidades e vilas, “era mais fácil compreender ali que a força do colonizador assentava na nossa fraqueza, e que o sucesso por eles alcançado dependia do trabalho do africano”¹⁰⁶.

O nacionalismo moçambicano começa a nascer, deslocado do campo de confrontação militar, para o intelectual, através de publicações. Pode-se apontar os casos do Jornal Brado Africano mais activo a partir de 1932, embora já tivesse surgido em 1920 uma organização chamada Grémio Africano, mas que não resistiu e sucumbiu perante o regime fascista, sem embargo aqui de se referir a

¹⁰³ O artigo 1 da CRP de 1933 descrevia o território de Portugal da seguinte forma: “O Território de Portugal é o que actualmente lhe pertence e compreende:

1.º - Na Europa: o Continente e Arquipélagos da Madeira e Açores;

2.º - Na África Ocidental: Arquipélago de Cabo Verde, Guiné, São Tomé e Príncipe e suas dependências, S. João Baptista de Ajudá, Cabinda e Angola;

3.º - Na África Oriental: Moçambique;

4.º - Na Ásia: Estado da Índia e Macau e suas dependências;

5.º - Na Oceânia: Timor e suas dependências”.

¹⁰⁴ MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique*, ob. cit., [92], p. 44.

¹⁰⁵ Cfr. MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique*, ob. cit., [92], p. 88.

¹⁰⁶ MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique*, ob. cit., [92], p. 89.

uma ala desta organização que conseguiu fundar o Instituto Negrófilo, mais tarde conhecido por Centro Associativo dos Negros de Moçambique.

Na década de 1940, entrou em cena de contestação, através de artes e poesia, uma faixa de intelectuais constituída por pintores, poetas e escritores, destacando-se Malangatana Valente Nguenha, José Craveirinha, Luís Bernardo Honwana e Noémia de Sousa. Em 1949, com punho do Doutor Eduardo Mondlane, é constituído o Núcleo dos Estudantes Secundários Africanos (NESAM) ligado ao Centro Associativo dos Negros de Moçambique, que através de actividades culturais e sociais, conduzia a campanha política entre a juventude.

Um pouco antes da NESAM, em 1947, regista-se em Maputo (Lourenço Marques) uma série de contestações laborais no cais e em plantações em redor da Cidade Capital, que culminaram com uma greve, embora não bem-sucedida em 1948, tendo sido a maior parte dos grevistas deportada para São Tomé e Príncipe.

O início da década de 60 representou o apogeu da contestação. A agitação cresceu também na zona norte do País. Foi precisamente a 16 de junho de 1960, que o crescimento da contestação culminou com o massacre de Mueda. Escreve MONDLANE que “Depois do massacre, a situação no Norte nunca mais voltou ao normal. Espalhou-se por toda a região um ódio amargo contra os portugueses e ficou de uma vez por todas demonstrado que a resistência pacífica era inútil”¹⁰⁷.

As primeiras tentativas para criar um movimento nacionalista a nível nacional - como nos recorda MONDLANE – foram feitas pelos moçambicanos que trabalhavam nos países vizinhos, onde estavam fora do alcance imediato da PIDE. No início, o velho problema de falta de comunicação levou à criação de três movimentos separados:

- UDENAMO (União Democrática Nacional de Moçambique), formada em 1960 em Salisbúria;
- MANU (Mozambique African National Union), formada em 1961, a partir de vários pequenos grupos já existentes entre moçambicanos

¹⁰⁷ MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique, ob. cit.*, [92], p. 99.

trabalhando no Tanganhica e Quénia, sendo um dos maiores o Mozambique Makonde Union;

- UNAMI (União Africana de Moçambique Independente), fundada por exilados da região de Tete que viviam em Malawi”¹⁰⁸.

Este é o caminho percorrido até à criação da FRELIMO.

Escreve Eduardo MONDLANE que, depois da formação superior, trabalhou “... nas nações unidas como investigador na secção de Territórios sob Tutela da ONU”. Continua dizendo que:

“Entretanto, tentei acompanhar o mais que pude o evoluir da situação em Moçambique, e fiquei cada vez mais convencido, por aquilo que vi e a partir de contactos ocasionais através das Nações Unidas com diplomatas portugueses que a simples pressão política e agitação não modificariam a posição portuguesa. Em 1961 tive a oportunidade de visitar Moçambique durante as minhas férias, e viajando por toda a parte verifiquei com os meus próprios olhos as condições existentes e as mudanças que tinham ou não ocorrido desde a minha partida. Ao regressar, deixei as Nações Unidas para me dedicar totalmente à luta de libertação, e arranjei um emprego dando aulas na Universidade de Siracusa, o que me deixava mais tempo livre para estudar melhor a situação. Estabeleci contactos com todos os grupos de libertação, mas recusei juntar-me a qualquer um deles em separado, pois eu era um dos que defendiam vigorosamente a unidade nos anos de 1961 e 1962”¹⁰⁹.

O Doutor Eduardo MONDLANE teve a vantagem de conhecer a situação colonial de dentro e de fora do País. De dentro, como moçambicano, igual a todos outros, que teve de fazer enormes sacrifícios para estudar e escapar à PIDE. De fora, como funcionário das Nações Unidas afecto ao Comité de Descolonização, em particular, na Secção de Territórios sob Tutela da ONU, onde teve oportunidade, por várias vezes, de dialogar com diplomatas

¹⁰⁸ MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique*, ob. cit., [92], p. 99.

¹⁰⁹ MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique*, ob. cit., [92], p. 100.

portugueses, donde concluiu, numa declaração por ele efectuada em 1965, quando procurou explicar ao Comité de Descolonização as motivações para o início da luta armada de libertação nacional, que “Apesar do desejo persistente dos dirigentes da Frente de Libertação para evitar o sacrifício de vidas humanas, as manobras do Governo português tinham-nos levado a concluir que o único meio eficaz era da acção armada”¹¹⁰.

Em conclusão, a formação da FRELIMO e o início da Revolução resultaram da recusa de Portugal de cumprir a Resolução n.º 1514 da ONU. Diz MONDLANE que “... a única resposta de Portugal foi a legislação do início dos anos 60, que aparentemente introduziu reformas, mas não fez qualquer concessão ao princípio de autodeterminação. Desde então Portugal tem ignorado ou rejeitado todos os apelos doutros estados ou organizações internacionais feitas a favor dos povos das suas colónias. Além disso, nem todas as grandes nações nos apoiavam. Desde 1961, a maior parte das potências ocidentais, incluindo os Estados Unidos, não têm apoiado as resoluções das Nações Unidas que pressionam Portugal a conceder o direito de autodeterminação dos povos dos seus territórios não autónomos”¹¹¹.

2. Nascimento da FRELIMO

A FRELIMO, Frente de Libertação de Moçambique, foi fundada a 25 de junho de 1962, em Dar-Es-Salaam, República Unida da Tanzânia, fruto da unificação dos três movimentos que actuavam de forma separada, nomeadamente, a UDENAMO, formada em Zimbábue, MANU, em Tanzânia e UNAMI, em Malawi. Logo de imediato iniciaram-se os preparativos de uma Conferência que teria lugar em setembro do mesmo ano para a definição dos objectivos do movimento Libertador.

¹¹⁰ ORGANIZAÇÃO DA NAÇÕES UNIDAS. *A/6300/Rev.1. Rapport du Comité Spécial Chargé d'étudier la Situation en ce qui concern l'application de la declaration sur l'octroi de lí indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, 1966. Estados Unidos da América: 1967, p. 175.

¹¹¹ MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique*, ob. cit., [92], p. 103.

Portanto, a FRELIMO tornou-se numa instituição que dirigiria a Revolução e produziria o “Direito Revolucionário”.

Nascia a FRELIMO, graças à união de todos os moçambicanos, como afirma MONDLANE, “Os moçambicanos que se reuniram em Dar-Es-Salaam em 1962 representavam quase todas as regiões de Moçambique e todos os sectores da população”¹¹².

Esta reunião constitui o berço do conceito de Unidade Nacional. É nesta reunião que se deve buscar a explicação e o espírito da noção e sentido da Unidade Nacional que é hoje o esteio de todo o discurso político e de todos os programas de acção governativa e que enforma toda a legislação nacional.

Esta reunião, de 25 de junho de 1962, terminou com a Declaração da Unidade Nacional, que se resume na edificação de uma FRENTE de LIBERTAÇÃO, a FRELIMO, “... e três meses depois deveria ter lugar o Congresso, o 1.º Congresso da FRELIMO. E neste Congresso todas as organizações, quer dizer, a UDENAMO, a MANU e a UNAMI deveriam entregar todos os seus bens e, naturalmente, todos os seus membros seriam transferidos para a FRELIMO”¹¹³.

Depois da formação da FRELIMO, houve tentativas de busca de soluções pacíficas, mas Portugal foi irredutível na sua política colonizadora. Portanto, a guerra era a única solução, o que importou a formação de um exército. Diz o Dr. MONDLANE que “Não escolhemos a guerra como caminho para atingir a independência nacional. A guerra foi-nos imposta (...)”¹¹⁴.

¹¹² MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique*, ob. cit., [92], p. 100.

¹¹³ DOS SANTOS, Marcelino. “A Importância da Unidade”, in Simpósio – 50 Anos da FRELIMO, 1962-2012. Fontes para a nossa história. Maputo: Ministério dos Combatentes, 2012, pp. 32-33.

¹¹⁴ MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique*, ob. cit., [92], p. 167.

3. A formação do exército nacionalista

O exército nacionalista nasce com natureza de uma guerrilha, sendo esta que, depois de proclamada a independência nacional, se erigiu em Forças Armadas de Moçambique.

A génese e o carácter das Forças Armadas de Moçambique estavam na necessidade de fazer a guerra para a independência nacional. Como relata MONDLANE “Embora decididos a fazer tudo o que estivesse ao nosso alcance para tentar obter a independência por meios pacíficos, estávamos já convencidos nesta altura de que a guerra seria necessária. Pessoas mais familiarizadas com as políticas das outras potências coloniais acusaram-nos de recorrer à violência sem causa justa. Isto é parcialmente refutado pelo fracasso obtido por todo o tipo de actividades de carácter legal, democrático e reformista tentados durante os últimos 40 anos”¹¹⁵.

Em 1961, diz MONDLANE que:

“(…) duas conclusões eram evidentes. Em primeiro lugar, Portugal não admitiria nunca o princípio da autodeterminação e independência, nem permitiria qualquer desenvolvimento democrático sob a sua administração, embora fosse claro nessa altura que as próprias soluções portuguesas” para a nossa condição de oprimidos, tais como a assimilação através de colonatos multirraciais, escolas multirraciais, eleições locais, etc., tinham provado ser uma fraude sem sentido (...). Restavam-nos, portanto, apenas duas alternativas: continuar indefinidamente a viver debaixo de um regime imperial e repressivo, ou encontrar uma forma de empregar a força contra Portugal que fosse suficientemente eficaz para prejudicar Portugal sem provocar a nossa própria ruína”¹¹⁶.

¹¹⁵ MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique*, ob. cit., ob. cit., [92], p. 102.

¹¹⁶ MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique*, ob. cit., [92], p. 103.

Aliás, do lado de Portugal, nessa altura, o General António de SPÍNOLA já propunha ao Governo ideias federalistas e não independentistas. Diz este General que a solução dos problemas africanos é:

“(...) política de tipo federativo em clima de gradual transformação de estruturas, fundamentada na vontade nacional (...). Defendo, portanto, que é na fórmula de autonomia progressiva radicada na comparticipação crescente das massas africanas que se encontra a única solução ainda possível. A autonomia cuja via de concretização, tanto quanto penso, não pode deixar de ser a outorga do estatuto de estados federados aos territórios ultramarinos, de forma harmónica e progressiva”¹¹⁷.

Com efeito, foram estas as razões que levaram a FRELIMO a optar por uma acção armada como única saída para o problema. Assim, nasce o projecto das Forças Populares de Libertação de Moçambique, como embrião das Forças Armadas de Moçambique.

Decidida a formação do exército, a FRELIMO contactou a Argélia, país africano já independente na altura, após uma guerra de sete anos contra a França, para que incluísse no programa, que já decorria, de treino de outros militares das restantes colónias portuguesas, guerrilheiros da FRELIMO. Com efeito, em janeiro de 1963, a FRELIMO enviou cerca de 50 jovens moçambicanos para a Argélia com vista a formação dos primeiros militares das Forças Armadas de Moçambique.

No dia 25 de setembro de 1964, o Doutor Eduardo Mondlane, Presidente da FRELIMO, proclamou o início da Luta de Libertação Nacional, na Tanzânia. Isto é, declarou a primeira entrada em teatro de operações do primeiro exército nacionalista.

O carácter do exército nascente é peculiar quanto à organização, composição e chefia.

¹¹⁷ SPÍNOLA, António de. *País sem rumo. Contributo para a História de uma Revolução*. Lisboa: Scire, 1978, pp. 48-50. Este autor considera que a descolonização é um crime: “O crime de descolonização, em benefício do imperialismo soviético, foi cometido. A tragédia dos portugueses que viviam construindo novas Pátrias, donde foram expulsos e despojados, está consumada”, p. 10.

Ele representa a maioria do povo colonizado. Todos os guerrilheiros são de origem camponesa, sem formação, analfabetos e muitas vezes incapazes de falar português. No exército, pessoas de diferentes áreas misturam-se de forma a permitir que cada unidade contenha representantes de diferentes tribos e áreas combatendo lado a lado. As mulheres desempenham um papel activo na direcção das milícias populares. O exército conduz o povo; o exército é o povo e é o povo que forma o exército. A função do exército não é só combater os portugueses; é a força construtora da nação¹¹⁸.

A chefia do exército não se baseia em patentes, mas sim no conceito de responsabilidade. O chefe de um certo grupo é considerado como a pessoa responsável por ele. A experiência como dirigentes aprendeu-se no teatro das operações. Mas em 1966, na reunião do Comité Central da FRELIMO, foi decidida a seguinte estrutura do exército¹¹⁹:

- Existência de um Conselho de Comando Nacional, chefiado pelo Secretário da Defesa e tendo como adjunto um Comissário Político do Exército;
- Existência de 12 sectores, nomeadamente operações, recrutamento, treino, formação e quadros, logística, reconhecimento; transmissões e comunicações, informação e publicações militares, administração, finanças, saúde, comissariado político, pessoal e segurança militar. Ao nível de cada província existia um chefe provincial; um chefe provincial-adjunto; um comissário político e um chefe de operações.

4. Acordos de Lusaka e seus antecedentes

Com o avanço das guerras de libertação nacional nas colónias portuguesas em África, aliado à impossibilidade do cumprimento da Resolução n.º 1514 da ONU, que estabelecia o princípio de autodeterminação e independência dos Povos ainda colonizados, o Governo Português começou a ensaiar um conjunto de medidas paliativas da situação que se vivia nas colónias.

¹¹⁸ MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique, ob. cit.*, [92], p. 118-120.

¹¹⁹ MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique, ob. cit.*, [92], p. 122.

Com efeito, foi aprovado um conjunto de leis, a mencionar:

a) Lei n.º 1/74, de 25 de Abril, que destitui das suas funções o Presidente da República, o Governo e dissolve a Assembleia Nacional e o Conselho de Estado e todos os poderes ora exercidos por aquelas entidades passaram a ser exercidos pela Junta de Salvação Nacional;

b) Decreto-Lei n.º 169/74, de 25 de Abril, que exonera os Governadores-Gerais dos Estados de Angola e Moçambique, passando estas funções a serem exercidas pelos secretários-gerais dos mesmos Estados;

c) Decreto-Lei n.º 171/74, de 25 de Abril, que extingue a Direcção-Geral de Segurança;

d) Lei n.º 2/74, de 14 de Maio, que extingue a Assembleia Nacional e a Câmara Corporativa;

e) Lei n.º 3/74, de 14 de Maio, que define a estrutura constitucional transitória que regerá a organização política até à entrada em vigor da nova Constituição Política da República Portuguesa. Nesta Lei clarifica-se que o Programa do Movimento das Forças Armadas funciona como instrumento modelador das relações políticas, sociais e económicas, resultando a revogação de todo o articulado da Constituição de 1933 que fosse contrário a este Programa.

No referido Programa do Movimento das Forças Armadas, traça-se um conjunto de princípios, com o objectivo de, ao invés de imediatamente reconhecer as independências das colónias, prescreve-se que:

“a) (...) que a solução das guerras no ultramar é política, e não militar; b) Criação de condições para um debate franco e aberto, a nível nacional, do problema ultramarino; c) Lançamento dos fundamentos de uma política ultramarina que conduza à paz” (Ponto 8 do Programa).

Vale lembrar que após aprovação da Declaração das Nações Unidas sobre a concessão das independências aos países e povos coloniais pela Resolução n.º 1514, de 14 de Dezembro de 1960, segundo a qual, todos os povos têm o direito de livre determinação da sua condição política e que a sujeição dos povos a uma

dominação constituía uma denegação dos direitos fundamentais e atentatória à Carta das Nações Unidas, bem como comprometedora da causa da paz e cooperação mundial, Portugal aboliu o estatuto das províncias ultramarinas, criando, sob simulação, os Estados. Neste caso, Portugal promoveu nos “novos Estados” eleições, das quais foram eleitos Governadores.

f) Lei n.º 6/74, de 24 de Julho, que estabelece um regime transitório de governo para os Estados de Angola e de Moçambique.

g) Lei n.º 7/74, de 27 de Julho, que esclarece o alcance do n.º 8 do capítulo B do Programa do Movimento das Forças Armadas Portuguesas.

Esta lei pretende materializar definitiva e claramente a Declaração n.º 1514 de 1960 das Nações Unidas sobre o reconhecimento do direito dos povos à autodeterminação, que outrora tinha sido negada pelo regime colonial. Com efeito, Portugal reconhece com esta lei que a guerra colonial era insuportável para o povo português e o teatro das operações era, completamente desfavorável, nada mais restando senão “o reconhecimento do direito à autodeterminação, com todas as suas consequências, que inclui a aceitação da independência dos territórios ultramarinos e a derrogação da parte correspondente do artigo 1.º da Constituição Política de 1933”¹²⁰.

Com a derrogação do artigo 1.º da Constituição de 1933, as colónias deixam de ser parte do território português, passando este a circunscrever-se no continente europeu.

Nesta sequência, é deferido um conjunto de poderes ao Presidente da República Portuguesa para concluir acordos relativos ao exercício do direito à autodeterminação dos povos colonizados.

Assim, estavam abertas as portas para a negociação e conclusão dos Acordos de Lusaka, a 7 de Setembro de 1974.

¹²⁰ Cfr. artigo 2.º da Lei n.º 7/74, de 27 de julho.

h) Veio o próprio Acordo de Lusaka, assinado entre o Estado Português e a Frente de Libertação de Moçambique, em Lusaka, a 7 de Setembro de 1974. Este Acordo pode ser resumido no seguinte:

⇒ A marcação da data da independência total e completa para Moçambique, a 25 de Junho de 1975, dia do aniversário da fundação da FRELIMO;

⇒ A criação de estruturas governativas para assegurar a transferência de poderes, que funcionarão durante o período de transição que se inicia de 7 de Setembro até 25 de Junho de 1975. Essas estruturas eram: Um Alto-Comissário nomeado pelo Presidente de Portugal; Um Governo de Transição nomeado por acordo entre a FRELIMO e o Estado Português; Uma Comissão Militar Mista nomeada por acordo entre a FRELIMO e o Estado Português;

⇒ A outorga de poderes de representação, de defesa de integridade territorial de Moçambique, de promulgação de normas jurídicas e asseguramento do cumprimento de acordos entre a FRELIMO e o Estado Português ao Alto-Comissário;

⇒ A entrega ao Governo de Transição de funções legislativa e executiva, de administração do território, de defesa e salvaguarda da ordem pública e da segurança das pessoas, da gestão económica e financeira, da execução de acordos entre a FRELIMO e o Estado Português e da reestruturação da organização judiciária;

⇒ A composição do Governo de Transição: Um Primeiro-Ministro nomeado pela FRELIMO; Nove Ministros, designadamente da Administração Interna; da Justiça; da Coordenação Económica; Informação; Educação e Cultura; Comunicações e Transportes; Saúde e Assuntos Sociais; de Trabalho e das Obras Públicas e Habitação. A FRELIMO nomeou seis ministros e o Estado português três;

⇒ A criação de uma Comissão Militar Mista, com igual número de representantes entre a FRELIMO e o Estado Português, cuja missão é o controlo da execução do acordo de cessar-fogo;

⇒ A previsão da criação de um Corpo da Polícia para a manutenção da ordem e segurança das pessoas;

⇒ A aceitação de um compromisso de estabelecer e desenvolver laços de amizade e cooperação construtiva entre o Povo Moçambicano e o Povo Português, nos domínios cultural, científico, técnico, económico e financeiro, numa base de independência, igualdade, comunhão de interesses e respeito da personalidade de cada povo;

⇒ A aceitação pela FRELIMO das responsabilidades decorrentes dos compromissos financeiros firmados pelo Estado Português em nome de Moçambique desde que tenham sido assumidos no efectivo interesse de Moçambique;

⇒ O compromisso conjunto de eliminar as sequelas de colonialismo e criação de uma verdadeira harmonia racial, daí a qualidade de moçambicano não se definir pela cor da pele, mas pela identificação voluntária com as aspirações da Nação Moçambicana;

⇒ A previsão da criação de um Banco Central, com funções de banco emissor, com o compromisso de Portugal transferir para o novo banco as atribuições, o activo e o passivo do Departamento de Moçambique do Banco Nacional ultramarino;

⇒ O Estado Moçambicano nascente exercerá a soberania plena e completa nos planos interno e internacional, bem como a livre escolha do regime político e social que considerar mais adequado aos interesses dos moçambicanos e estabelecer instituições políticas de forma livre.

i) Lei n.º 8/74, de 9 de Setembro, que cria para funcionarem em Moçambique, até 25 de Junho de 1975, como estruturas governativas, o cargo de Alto-Comissário, Um Governo de Transição e Uma Comissão Militar Mista.

Em conclusão, o Acordo de Lusaka estabeleceu duas questões fundamentais a ter em conta: (i) a defesa do território durante o período transitório; (ii) o reconhecimento inequívoco de auto-determinação do povo moçambicano.

Em relação ao primeiro ponto, a cláusula 10 do Acordo estabeleceu que, caso ocorressem graves perturbações da ordem pública, que demandassem a intervenção das Forças Armadas, o seu comando e coordenação seriam assegurados pelo Alto Comissário, assistido pelo Primeiro Ministro, de quem dependiam as Forças Populares de Libertação de Moçambique, na qualidade de Chefe do Governo de Transição. As partes do Acordo estabeleceram igualmente o compromisso de agirem conjuntamente em defesa da integridade territorial de Moçambique contra qualquer agressão, com maior responsabilidade para Portugal.

Neste aspecto é preciso frisar que a salvaguarda da soberania e integridade do território de Moçambique competia exclusivamente ao Alto Comissário nomeado pelo Presidente de Portugal e representante de Portugal. O espírito deste clausulado era de assegurar que a responsabilidade pela integridade territorial ficasse a cargo de um ente soberano que, no plano internacional, fosse reconhecido, pois Moçambique ainda não era Estado. Assim, qualquer agressão estrangeira ao território nacional seria vista como violação do direito internacional, da qual Portugal poderia responder legitimamente, através do direito de legítima defesa, prescrito no artigo 51¹²¹ da Carta das Nações Unidas, visto ser já um Estado e membro da ONU.

Sobre o segundo aspecto, a cláusula 18 do Acordo reconhece a soberania ao Estado que nasceria a 25 de Junho de 1975. Com efeito, a referida cláusula postulava que “O Estado Moçambicano independente exercerá integralmente a soberania plena e completa no plano interior e exterior, estabelecendo as instituições políticas e escolhendo livremente o regime político e social que considerar mais adequado aos interesses do seu Povo”.

¹²¹ O artigo 51 da Carta da ONU prescreve, sobre a legítima defesa, que “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a acção que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”.

Esta cláusula, como quer João André Ubisse NGUENHA, “(...) reflectia o reconhecimento, de forma mais concreta, do direito do Povo de Moçambique à autodeterminação e revestiu-se de grande importância no processo de descolonização, traduzindo a rejeição de quaisquer formas de limitação de soberania do Estado Moçambicano, nomeadamente o neocolonialismo ou qualquer outra forma de ingerência nos assuntos internos por parte da antiga potência colonizadora. Na perspectiva jurídico-formal, podemos ainda considerar que a cláusula da plenitude da soberania serviu de fonte de legitimação da assunção do poder constituinte material originário pela FRELIMO, organização patriótica do Povo de Moçambique que já era detentora de legitimidade material historicamente adquirida e consolidada no processo da luta de libertação nacional e reconhecida tanto internacionalmente como pela própria potência colonizadora ao negociar e concluir o Acordo de Lusaka com a Direcção da FRELIMO”¹²²..

Portanto, foi com estes fundamentos que a FRELIMO aprovou, na VII Sessão do seu Comité Central, a Constituição da República Popular de Moçambique, em 20 de Junho de 1975, realizada no Tofo, Província de Inhambane, o acto jurídico fundador do Estado Moçambicano independente e soberano – a Constituição da República Popular de Moçambique.

¹²² Ver em COSSA, Edgar Alfredo. *Colectânea da Legislação da Defesa Nacional e Forças Armadas*. Maputo: Académica, 2010, pp. 6-7.

Secção II

As Forças Armadas no período de 1975 ao AGP

Nos termos do estipulado no Acordo de Lusaka, a independência de Moçambique seria proclamada no dia 25 de junho de 1975, data que coincidia com o aniversário da fundação da FRELIMO. Com efeito, o Presidente da FRELIMO, Samora Moisés Machel, proclamou a independência nacional às 00H00 do dia 25 de junho de 1975, no Estádio da Machava, Cidade de Maputo e na mesma altura entrou em vigor a nova Constituição da República Popular de Moçambique.

Nascia assim um novo ente soberano, fruto do exercício do poder constituinte material originário. Uma nova forma de ser e de estar nascia em Moçambique.

Importa desde já analisar as características marcantes do novo Estado nascente; as forças armadas e defesa nacional na nova Constituição; a intervenção das forças armadas na segurança interna e a transição constitucional ocorrida em 1990.

1. Características marcantes da Constituição de 1975

A proclamação da independência nacional, a 25 de Junho de 1975, permitiu que valores outrora subjugados emergissem e se afirmassem ao nível do novo Estado; ao mesmo tempo o processo da luta de libertação nacional fez surgir novas práticas e valores que também se vêm manifestar na nova Constituição, plasmando a sua conformação jurídica, económica e social e a natureza das novas instituições¹²³.

O novo Estado, o Estado de Democracia Popular, tinha como objectivos fundamentais:

¹²³ Cfr. MONTEIRO, Óscar. *Direito Constitucional Moçambicano*. Estado e Constituição em Moçambique, Apontamentos aos estudantes da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, anos 1998-1999. Maputo: 1999, p. 12.

- “- A eliminação das estruturas de opressão e exploração coloniais e tradicionais e da mentalidade que lhes está subjacente;
- A extensão e reforço do poder popular democrático;
- A edificação de uma economia independente e a promoção do progresso cultural e social;
- A defesa e consolidação da independência e da unidade nacional;
- O estabelecimento e desenvolvimento de relações de amizade e cooperação com outros povos e Estados;
- O prosseguimento da luta contra o colonialismo e o imperialismo”¹²⁴.

A opção pelo Estado de Democracia Popular e de orientação socialista é fruto de um processo de luta de libertação nacional, da forma de vida nas zonas libertadas e do papel negativo exercido pelas democracias ocidentais que se recusaram a dar o seu apoio a este processo de libertação nacional, optando por apoiar o regime fascista português e o sistema de *apartheid* da África do Sul.

Perante a hostilidade demonstrada pelo Ocidente pelos movimentos de luta de libertação nacionalistas, em particular, nas colónias portuguesas, a FRELIMO “(...) viu-se mais ou menos obrigada a lançar-se nos braços do Leste que tinha fornecido a necessária ajuda militar durante a luta de libertação. Isto veio também a influenciar a formulação da estratégia de desenvolvimento”¹²⁵. Com efeito, os países socialistas foram a engrenagem do processo de luta de libertação nacional, o que tornou absolutamente irreversível a adopção, após a Independência Nacional, de um modelo de Estado de orientação marxista-Leninista¹²⁶.

¹²⁴ Artigo 4 da CRPM.

¹²⁵ ABRAHAMSSON H. E NILSSON A. *Moçambique em transição. Um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992*, PADRIGU/CEEI-ISRI, 1994, p. 10.

¹²⁶ O teórico do Estado Socialista explica melhor as linhas gerais das “democracias populares”. Assim, segundo Karl Marx, o Estado e o Direito são *superestruturas*, isto é, produtos e reflexos da *infraestrutura* constituída pelos modos de produção. Os modos de produção determinam as relações entre as classes sociais. Essas relações estão transpostas nas superestruturas (o Direito, o Estado, a religião, a ideologia) que têm por objectivo operacionalizá-las e sancionar a sua violação. O Estado é, nesta perspectiva, um instrumento das classes exploradoras cuja finalidade é manter a sua dominação. Ele é produto e manifestação do carácter inconciliável das contradições de classe. Assim, o Estado é apenas um instrumento de opressão. Para devolver ao ser humano a sua liberdade e dignidade, o Estado deve, pois, desaparecer na sua forma actual e

A Constituição de 1975, traduzindo uma nova ideia de direito, é fruto da revolução como fenómeno constituinte. A revolução diz respeito à possibilidade de novo início, fruto de uma aspiração traduzida pelo potencial da convergência entre libertação e liberdade; mais do que “mass hysteria”¹²⁷, a revolução é o levantamento violento das massas sociais, com vista a destruição de estruturas políticas opressoras e ilegítimas.

para isso, Marx propõe a necessidade de se atacar as causas do aparecimento do Estado e, consequentemente, mudar os modos de produção, suprimindo a propriedade privada dos instrumentos de produção (Ver. MARX, K. e ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*, Instituto Nacional do Livro e do Disco, 1979, p. 33 e ss.; CISTAC, Gilles. *Evolução Constitucional da Pátria Amada*. Maputo: CEDIMO, SARL, 2009, pp. 15-16). Como esclarece CISTAC, sobre a teoria Marxista, com a apropriação dos meios de produção, as classes exploradoras desaparecerão e o Estado como instrumento de opressão, será privado da sua razão de ser e, consequentemente, se enfraquecerá, e desaparecerá a função política do Estado e mudança radical de sua natureza (CISTAC, Gilles. *Evolução ...*, *op. cit.*, [126], p. 16).

À concepção Marxista do Estado, Lenine trouxe importantes acréscimos, nomeadamente, a teoria da *ditadura do proletariado*. Segundo esta teoria, o Estado, instrumento de opressão, deve ficar temporariamente em funcionamento mesmo quando a classe dominante é o proletariado. Ele não deve mudar a sua natureza, mas continuar a exercer a sua opressão, mas ao serviço do proletariado que o exercerá contra as antigas classes exploradoras até ao seu desaparecimento completo. Todavia, o proletariado ainda demasiado inculto politicamente para conduzir a sociedade para a edificação do comunismo, deve ser guiado na sua acção pelo *Partido Comunista*. Segundo Lenine, o Partido Comunista é a vanguarda da classe operária e dos camponeses. Ele deve animar e supervisionar permanentemente todos os órgãos do Estado e todas as organizações que enquadram o povo. Para poder realizar a sua missão, o Partido Comunista deve organizar-se de forma muito estrita e ter uma disciplina rigorosa. Todavia, ele deve também permanecer uma organização democrática. A conciliação entre esta dupla exigência, da disciplina partidária e da democracia do partido, segundo Lenine, resulta da aplicação do princípio do *centralismo democrático*. O processo de decisão no Partido se desenrola em duas fases. Na primeira fase, se desenvolve um debate livre, os dirigentes consultam a base sobre a política a seguir em relação a cada problema; a cada nível, as soluções hipotéticas são apreciadas e teses são elaboradas e são transmitidas ao nível superior onde elas são confrontadas e sintetizadas. Este processo caminha até a cúpula onde a decisão é tomada. A esta fase crescente, sucede a fase decrescente: as decisões tomadas no topo devem ser executadas de forma rigorosa pela base, a todos os níveis, qualquer que seja o parecer que foi inicialmente formulado. Além disso, o carácter democrático da organização manifesta-se também na eleição das instâncias superiores pelas instâncias inferiores e devem apresentar relatórios periódicos sobre a sua actuação. Assim, porque a democracia existe no Partido e que este ausculta as aspirações das massas, Lenine acredita que a ditadura do proletariado é “*um milhão de vezes mais democrática que a democracia burguesa*” (Ver LENINE, Vladimir I. *O Estado e a Revolução*. Lisboa-Moscovo: Editorial «Avante», Ed. Progresso, 1978, pp. 32 e ss.; CISTAC, Gilles. *Evolução...ob. cit.*, [126], p. 17).

Todavia, este raciocínio fundamenta-se num duplo postulado que numa perspectiva histórica não se verificou, a saber: *o partido é o fiel intérprete das aspirações das massas e que a democracia funciona realmente dentro dele* (CHANTEBOUT, B. *Droit Constitutionnel et Science Politique*, p. 262 *apud* CISTAC, Gilles. *Evolução ...*, *ob. cit.*, [126], p. 17).

¹²⁷ ARENDT, Hannah. *Sobre a Revolução*. Tradução brasileira de Denise Bottman. Editora Companhia das Letras, 2011, p. 17.

A violência é o ponto de apoio, a engrenagem que dá movimento à revolução, daí se diz que a revolução não pode ser avaliada em face do direito vigente, com o qual irrompe, mas avalia-se *de per si* e, desde logo, cria suas próprias normas, *as normas revolucionárias*; e ninguém pode negar que os povos oprimidos têm na Revolução um direito – *o Direito à Revolução*. O exercício deste direito só pode ser legítimo se tem como finalidade esmagar os opressores, os tiranos, os colonialistas e os ditadores, que, pelas instituições jurídico-políticas que implantaram, calcam ou tolhem as liberdades e direitos fundamentais dos cidadãos e dos Povos.

Com efeito, as Revoluções “são os únicos eventos políticos que nos confrontam, directa e inevitavelmente, com o problema do começo”¹²⁸. Elas não são simples mudanças de regime político: *são um efeito sem precedentes, sem paralelo, uma ruptura impregnada pela ânsia de libertar e de construir uma nova morada onde a liberdade possa habitar*¹²⁹.

A Revolução, embora tenha em comum com a guerra, *a violência*, não representa o “... triunfo da violência; é o triunfo de um Direito diferente ou de um diverso fundamento de validade do sistema jurídico positivo do Estado ... A quebra do ordenamento em vigor só se torna possível pela presença de valores, princípios e critérios, que afectando os até então reinantes, vêm, do mesmo passo, carregar de legitimidade o facto ou o acto revolucionário e desencadear efeitos normativos múltiplos, extensos e susceptíveis de, por seu turno, adquirirem uma dinâmica própria”¹³⁰. Portanto, a Revolução “passa a ser encarada não tanto como substituição de um governo por outro quanto como criação de uma ordem nova ...”¹³¹.

¹²⁸ ARENDT, Hannah. *Sobre a Revolução*, ob. cit., [127], p. 17.

¹²⁹ Cfr. ARENDT, Hannah. *Sobre a Revolução*, ob. cit., [127], p. 17.

¹³⁰ MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*, Coimbra Editora, 2002, p.525.

¹³¹ MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*, ob. cit., [130], p.524.

Em teoria, o esquema de relacionamento entre o Direito e a Revolução – escreve CASTANHEIRA NEVES – tem três momentos principais:

“1) A quebra do direito vigente, ou melhor, da ordem ou sistema político-juridicamente vigente, em virtude do *facto* político da revolução ... Se a revolução é antijurídica do ponto de vista daquele direito, é, no entanto, esse direito que se vê histórico-socialmente suprimido pelo *facto* revolucionário....

2) ... temos a instauração de um novo direito (de um novo e certo direito), o direito da nova ordem político-jurídica instituída pela revolução ...

3) ... Não é apenas antes e depois, na antiga ordem subvertida e na nova ordem constituída, que a revolução se depara com o direito: o próprio processo revolucionário, «revolução em acto», não prescinde e mesmo só pode actuar, em parte, mediante o direito. Mais exactamente: mediante *um certo direito* – o «direito da revolução», o ordenamento ou a «legislação revolucionária»¹³².

A nova ideia de direito na Constituição de 1975, traduziu-se nas seguintes características marcantes¹³³:

- Implantação de um Estado Socialista, baseado na democracia popular, cujos objectivos era a construção de uma sociedade livre de exploração do homem pelo homem; uma política económica intervencionista segundo a qual incumbe ao Estado agir em todos os sectores da vida económica para impedir que a circulação do poderio económico conduza a uma dominação de algumas camadas possuidoras sobre o conjunto dos cidadãos e para garantir ao Estado os rendimentos que lhe permitam realizar a sua política de redistribuição (art.º 2.º, 6.º e 10.º da CRPM);

¹³² CASTANHEIRA NEVES, A. *A Revolução e o Direito: A situação de crise e o sentido do direito no actual processo revolucionário*. [online] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/RevolCN.pdf>. Acesso em: 09 de julho de 2018.

¹³³ MONTEIRO, Óscar. *Direito Constitucional Moçambicano, ob. cit.*, [123], pp. 34-43.

- O princípio de Estado Máximo, segundo o qual deve ser o Estado a fazer o controlo de tudo que é essencial da vida do Estado e da sociedade: planifica, promove e impulsiona a economia (art.º 3.º, 9.º e 10.º da CRPM);
- O carácter nacionalista, que é formulado na Constituição através da apropriação da terra e dos recursos naturais (art.º 8.º da CRPM);
- A visão leninista do Partido de Vanguarda, entendida não como um grupo de pessoas apenas ou uma oligarquia de poder, prestígio e privilégio, mas como o grupo político mais avançado na expressão dos interesses das camadas populares inexperientes e menos capazes de articular todas as suas aspirações;
- O princípio da unidade do poder, erigindo-se o Parlamento em órgão supremo por virtude da legitimidade popular (art.º 37.º da CRPM);
- O número considerável de competências que cabiam ao Presidente da República, na qualidade de Presidente do Partido FRELIMO, tornando-o figura incontornável do sistema político. Aliás, nos termos do número 1 do artigo 47.º da CRPM, “O Presidente da República Popular de Moçambique é o Presidente da FRELIMO”;
- Os direitos sociais e económicos primavam sobre os direitos individuais, porque se entendia que estes são aqueles que ficavam desprovidos do conteúdo e que a satisfação das necessidades básicas primava sobre outras necessidades. Na verdade, os mecanismos de garantias dos direitos individuais não eram suficientes ou quase inexistentes, não se podendo falar de protecção do cidadão em relação à Administração Pública.

Em conclusão, o sistema político instalado em Moçambique após a independência, “(...) maxista-leninista caracteriza-se por três aspectos fundamentais: a recusa da separação de poderes, a concentração progressiva da totalidade do poder e a total subordinação do poder administrativo ao poder político. A ideia de separação de poderes não faz sentido num regime que considera o Estado como instrumento do povo na conquista da sua liberdade e da sua felicidade. (...)”¹³⁴.

¹³⁴ CISTAC, Gilles. *Evolução Constitucional...*, ob. cit., [126], p. 18.

A sociedade civil é toda ela subordinada ao Estado e este à FRELIMO, que orienta a linha política e é a força dirigente do Estado e da sociedade (art.º 3.º da CRPM); a FRELIMO orienta e dirige politicamente a acção das Forças Populares de Libertação de Moçambique (art.º 5.º da CRPM). Portanto, a FRELIMO aparece como uma organização política onnipotente que até a criação da Assembleia com poderes constituintes, modifica a Constituição da República (art.º 70.º da CRPM).

2. Forças Armadas e a Defesa Nacional na Constituição de 1975

Adquirida a soberania, o poder constituinte material originário definiu o carácter e a natureza das Forças Armadas e o respectivo conceito de defesa nacional como se impunha na altura, após a independência nacional. O carácter da nova república era previamente traçado pelo Doutor Eduardo MONDLANE nos seguintes termos: “Dado que o objectivo da guerra é construir um novo Moçambique e não apenas destruir o regime colonial, todos devemos pensar na forma como será organizada a futura nação (...). A nossa política sobre questões actuais pode dar algumas indicações para o futuro. A estrutura da FRELIMO pode também ser considerada como precursora do futuro órgão político nacional. Contudo, esta estrutura defende como princípio de que as ideias devem vir do povo (...)”¹³⁵.

Portanto, o extracto demonstra o princípio de continuidade, no futuro Estado, das estruturas da FRELIMO já no plano estadual. Com efeito, as Forças Armadas e a defesa nacional serão projectadas na Constituição e na nova república tendo em conta as suas instituições precursoras na Luta Armada de Libertação Nacional.

Analisa-se, a seguir, alguns aspectos fundamentais sobre a defesa nacional e as forças armadas, nomeadamente o conceito de defesa nacional e missão das Forças Armadas, a subordinação destas ao poder político, a sua neutralidade político-ideológico e a organização da defesa e das Forças Armadas.

¹³⁵ MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique, ob. cit.*, [92], p. 168. (Sublinhado nosso).

2.1. Quanto ao conceito de defesa nacional e missão das FPLM

Duas normas da Constituição da República Popular de Moçambique podem ajudar a compreender o carácter e a natureza da defesa nacional e das Forças Armadas.

O artigo 2.º desta Constituição diz que a República Popular de Moçambique é um Estado de Democracia Popular e o art.º 1.º complementa-o, afirmando que ele é fruto da resistência secular e da luta heroica do Povo Moçambicano, sob direcção da FRELIMO. Assim, o poder pertence aos operários e camponeses unidos e dirigidos pela FRELIMO, que é a força dirigente do Estado e da Sociedade e traça a orientação política básica do Estado, bem como dirige os órgãos estatais.

As consequências destes enunciados são óbvias:

1.^a – A FRELIMO dirige politicamente as Forças Armadas, então Forças Populares de Libertação de Moçambique;

2.^a – O Presidente da FRELIMO é o Comandante-Chefe das Forças Armadas;

3.^a – As Forças Armadas tinham a função da defesa e consolidação da independência nacional e da unidade nacional, bem como a defesa da revolução.

Em termos mais profundos, pode-se dizer que a Constituição de 1975 consagrou como um dos objectivos do Estado a defesa e consolidação da independência e da unidade nacional [art.º 4.º, al. d)].

Neste período nascente do Estado moçambicano, é adoptado um conceito mais amplo da defesa nacional, cuja finalidade não é só a defesa da República contra o inimigo externo, mas também a preservação da ordem e tranquilidade públicas. Recorde-se que a entidade responsável pela segurança interna – Corpo de Polícia da República Popular de Moçambique - seria criada mais tarde. Portanto, a defesa nacional tem como objectivos a preservação da sobrevivência do novo Estado, assegurar a sua integridade territorial, a independência nacional

e a soberania nacional contra toda e qualquer forma de ameaça, seja ela interna ou externa.

Neste contexto do conceito amplo da defesa nacional, as Forças Populares de Libertação de Moçambique, dirigidas pela FRELIMO, tinham como missão, a responsabilidade fundamental na defesa e consolidação da independência e da unidade nacional e, são, ao mesmo tempo, uma força de produção e de mobilização política das massas populares (art.º 5.º da CRM 1975). Para além destas missões, as Forças Armadas garantiam o regular funcionamento das instituições do Estado, do Partido FRELIMO, o cumprimento da Constituição, a salvaguarda da revolução moçambicana, continuam a tarefa de eliminação das estruturas de opressão e exploração colonial, bem como são elementos fundamentais na mobilização política dos operários e camponeses, isto é, das massas populares.

2.2. Subordinação das FPLM ao poder político

A CRPM estabelecia expressamente no seu artigo 5.º que as FPLM eram dirigidas pela FRELIMO e eram um dos elementos essenciais do poder do Estado. Com efeito, a acção e desenvolvimento das FPLM fundava-se na direcção política da FRELIMO.

A CRPM prescreveu os seguintes órgãos de subordinação política das FPLM:

- A FRELIMO, como entidade político-revolucionária e, mais tarde, em 1977, transformada em Partido Político, que congregou todas as camadas populares na luta contra a dominação colonial;
- O Presidente da FRELIMO, que é por inerência o Presidente da República, exercendo as funções de Comandante-Chefe das FPLM;
- O Comité Central da FRELIMO, que até 1977, ano da instalação do Órgão Legislativo, exercia as funções legislativas na República de Moçambique;
- O Governo da República Popular de Moçambique.

Analisam-se as funções destes órgãos políticos em relação à matéria de defesa nacional e das FPLM.

Primeiro, a FRELIMO.

A FRELIMO, Frente de Libertação de Moçambique, é, nos termos dos artigos 1.º, 2.º e 3.º, todos da CRPM, o movimento político-militar que dirigiu a luta heroica e vitoriosa do Povo Moçambicano contra a dominação colonial portuguesa e entidade que proclamou a independência nacional. O poder político reside nos operários e camponeses dirigidos pela FRELIMO.

A FRELIMO é, então, a força dirigente do Estado e da sociedade, cabendo-lhe o papel fundamental de traçar a orientação política básica do Estado, dirige e supervisiona a acção dos órgãos estatais a fim de assegurar a conformidade da política do Estado com os interesses do povo.

Em relação à defesa e Forças Armadas, a FRELIMO dirige-as politicamente, através dos seus órgãos, nomeadamente, a Comissão Executiva e o Comité Central.

Segundo, o Comandante-chefe das FPLM.

As FPLM têm como seu Comandante-chefe o Presidente da FRELIMO (art.º 5.º da CRPM).

O Presidente da FRELIMO é, por inerência de funções, o Presidente da República (art.º 47.º da CRPM). Incumbe ao Presidente da República, enquanto Comandante-Chefe da FPLM nomear e demitir os responsáveis militares no escalão superior (art.º 5.º da CRPM); declarar o estado de guerra e celebrar tratados de paz sob decisão do Comité Central da FRELIMO; proclamar a mobilização geral ou parcial; declarar o estado de sítio ou de emergência, bem como nomear e demitir o Comandante-Geral e Vice-Comandante do Corpo da Polícia de Segurança de Moçambique (art.º 48.º da CRPM).

Terceiro, o Comité Central da FRELIMO.

A função legislativa, a qual incumbe, por natureza, a um Parlamento, é, nesta fase, exercida por um órgão da FRELIMO, nomeadamente o Comité

Central, até que seja instituída uma assembleia legislativa¹³⁶. Com efeito, a Assembleia Popular é, nos termos do artigo 37.º da CRPM, o órgão supremo do Estado e o mais alto órgão legislativo da República Popular de Moçambique, com funções de sancionar a suspensão das garantias constitucionais quando declarados o estado de sítio ou de emergência e legislar sobre questões básicas relativas a política interna e externa.

Nesta altura, o Presidente da República é, ao mesmo tempo, o Presidente da Assembleia Popular e do próprio Comité Central.

Quarto, o Governo da República Popular de Moçambique.

O Governo, dirigido pelo Presidente da República, segundo o sistema político vigente, é politicamente responsável perante o Comité Central e a Assembleia Popular. Na matéria de defesa nacional e Forças Armadas, do que resulta do texto constitucional, incumbe ao Governo dirigir e coordenar as actividades dos ministérios, sendo no caso, da Defesa Nacional; e preparar os projectos de lei a submeter ao Parlamento (art.º 54.º CRPM).

2.3. Neutralidade político-ideológica das FPLM

Nos termos do artigo 5.º da CRPM, *in fine*, as FPLM são uma força de produção e de mobilização política das massas populares e a acção e desenvolvimento das FPLM funda-se na direcção política da FRELIMO e na ligação estreita com o Povo.

As FPLM estão ao serviço dos operários e camponeses e é o elemento de mobilização das camadas sociais no engajamento pela defesa da revolução e da independência nacional. As FPLM engajam-se, mobilizando o povo para a construção da nova sociedade, livre de exploração do homem pelo homem. Portanto, denuncia-se, desde logo, o carácter partidário das FPLM.

¹³⁶ Nos termos do artigo 70.º da CRPM, “Até à criação da Assembleia com poderes constituintes, a modificação da Constituição compete ao Comité Central da FRELIMO”.

Na verdade, as FPLM estão política e ideologicamente sujeitas à direcção e orientação da FRELIMO, que é a força dirigente do Estado e da Sociedade, tomando a vanguarda em todos os aspectos da sociedade.

Não existe, nesta fase de construção do Estado e do socialismo, a imparcialidade, o apartidarismo e, muito menos, a isenção política das FPLM. Pelo contrário, elas são o braço fundamental da FRELIMO, dirigente do Estado, materializar os objectivos fundamentais do Estado Moçambicano.

No plano de cumprimento das obrigações militares, a participação nas FPLM constitui uma honra e dever sagrado para todos os moçambicanos de ambos os sexos. A participação no serviço militar significava imediatamente a aliança com a grande tradição de luta armada de libertação nacional, a identificação do cidadão com a causa popular revolucionária e de heroísmo.

No âmbito da concretização deste dispositivo constitucional (artigo 5.º), o Governo criou o “Serviço Nacional de Defesa e Reconstrução, a fim de institucionalizar a participação dos cidadãos nas tarefas da defesa da pátria e da revolução. Com efeito, os cidadãos, sem distinção de cor, raça, sexo e religião, foram requisitados para receberem a preparação político-militar e a participarem na produção no quadro das FPLM¹³⁷.

Como corolário deste enunciado, nos anos seguintes à independência nacional, colocaram-se grandes problemas em relação ao direito de objecção da consciência no dever de cumprimento do serviço militar obrigatório. Com efeito, do artigo 5.º da CRPM resultava claro que a não participação nas FPLM equiparava-se à traição à causa nobre da Pátria e à revolução.

Pelo conteúdo da norma constitucional, o direito de objecção de consciência não comportava o cumprimento de um outro dever em sua substituição, nomeadamente, um outro serviço cívico, o que arrastava como consequência a traição à causa da revolução. Mais tarde este aspecto teve implicações práticas, em particular aos crentes de certas ceitas religiosas radicais,

¹³⁷ Ver Decisões do Conselho de Ministros, *Boletim da República*, I Série, n.º 15, de 29 de julho de 1975.

como as testemunhas de Jeová, que se viram deportados e concentrados em certos lugares do país devidamente identificados.

Este era o corolário dos artigos 26.º e 36.º, ambos da CRPM que preconizavam, respectivamente, que:

“Todos os actos visando prejudicar a harmonia social, criar divisões ou situação de privilégio com base na (...), religião (...) são punidos por lei” e “O Estado pune severamente todos os actos de traição, subversão, sabotagem e, em geral, os actos praticados contra os objectivos da FRELIMO e contra a ordem popular revolucionária”.

2.4. Estrutura e organização da defesa nacional e das FPLM

A estrutura e organização da defesa nacional e das Forças Armadas, porque únicas responsáveis pela segurança interna e externa no contexto do Estado do Partido único e de orientação marxista-leninista, é totalmente centralizada. Os órgãos responsáveis pela defesa nacional e forças armadas é, em primeira linha, o Presidente da FRELIMO, que é, por inerência de funções, o presidente da República, Comandante-Chefe das FPLM, Chefe do Governo e Presidente da Assembleia Popular.

O órgão político ao qual se subordinam as FPLM, para além do Presidente da FRELIMO, é o Comité Central da FRELIMO, órgão que dirige politicamente as FPLM, que tem iniciativa de lei e legisla no lugar do Parlamento.

Em termos estruturais, a Constituição de 1975 não se preocupou em tratar desta matéria, aliás, facto compreensível dada a sensibilidade e o “tabú” que estes assuntos representavam no momento do nascimento da república. Seja como for, é possível traçar a seguinte estrutura:

- Existência de órgãos políticos de defesa nacional e de direcção das FPLM, nomeadamente, o Presidente da República, o Comité Central da FRELIMO e o Governo.

- Na componente estritamente militar, podia falar-se do Ministério da Defesa Nacional, que geria o pessoal militar administrativamente; o Chefe

Estado-Maior-General, os Chefes dos ramos do exército, nomeadamente aérea, marítima e terrestre.

O Ministério da Defesa Nacional tinha sido criado pelo Decreto n.º 1/75, de 27 de Julho¹³⁸, com as atribuições de desenvolver, estruturar e organizar as FPLM, que deviam estar permanentemente aptas a garantir a defesa da independência nacional e a integridade do território nacional.

3. Forças Armadas na Segurança Interna

Com o Decreto-lei n.º 54/75¹³⁹, de 17 de Maio, o Governo de Transição tinha decretado a criação de um Corpo de Polícia, directamente dependente do Ministério da Administração Interna, cuja missão era assegurar a manutenção da ordem e segurança das pessoas, a prevenção e repressão da criminalidade, a protecção e defesa dos cidadãos e dos seus bens e a defesa dos interesses do Estado e do Povo Moçambicano.

A composição deste Corpo de Polícia é híbrida.

Por um lado, compreendia o pessoal das FPLM e por outro, o pessoal das Forças Armadas Portuguesas, bem como o pessoal da Polícia de Segurança Pública Colonial.

Por maioria de razão, com a proclamação da independência nacional, este Corpo de Polícia ficou sem legitimidade para o novo Estado assumi-lo perfeitamente, por duas razões, porque tinha sido criado no âmbito de um Governo de transição bipartido entre a FRELIMO e Portugal e porque incorporava elementos da polícia portuguesa que tinha sido responsável pela repressão dos moçambicanos durante a época colonial.

Por essa razão, a nova Constituição previu apenas na alínea c) do artigo 48.º, como competências do Presidente da República, nomear e demitir o comandante-geral e vice-comandante do Corpo da Polícia de Segurança de Moçambique.

¹³⁸ Publicado no *Boletim da República*, I Série, n.º 15, de 29 de julho de 1975.

¹³⁹ Publicado no *Boletim Oficial*, I Série, n.º 59, de 17 de maio de 1975.

O entendimento sobre a existência de um Corpo Policial é expressamente manifestado em 1979, quando se cria a Polícia Popular de Moçambique (PPM). Diz-se na nota preambular da Lei n.º 5/79, de 26 de maio, que “Os órgãos policiais constituem, em qualquer sociedade, um dos instrumentos fundamentais para o exercício do poder das classes dominantes e a consequente preservação dos seus interesses. Nos regimes capitalistas, a polícia é um órgão de repressão do Povo. Ela representa o poder da burguesia, serve os seus interesses e aspirações. O Povo moçambicano conhece esta realidade através da sua história recente (...)”¹⁴⁰.

O aspecto mais interessante nesta não relevância de um corpo de polícia criado no período transitório reside ainda no facto de as suas estruturas e pessoal terem resultado do Acordo de Lusaka e num sistema bipartido. Assim, “com o derrube do colonialismo português, foi destruído o poder da burguesia colonial. Criaram-se as condições para que a classe operária e o campesinato efectivamente possam exercer o poder que agora é seu, a todos os níveis e em todos os sectores da sociedade”.

Com este pequeno introito, afirma-se positivamente que as Forças Armadas tinham também um papel determinante na segurança interna, sendo elas o instrumento fundamental para a manutenção da ordem e tranquilidade públicas.

Infelizmente, como afirma João André Ubisse NGUENHA, “(...) o fim da guerra colonial e a proclamação da Independência Nacional não foram seguidos da instauração do clima de paz que era de esperar em Moçambique (...)”¹⁴¹. Com efeito, no ano imediato à independência, no dia 3 de março de 1976, o Presidente Samora Moisés Machel, Chefe do Estado Moçambicano, fez uma comunicação à Nação, alertando sobre a agressão que o País estava sofrendo, nos seguintes termos:

¹⁴⁰ Publicada no *Boletim da República*, I Série, n.º 60, de 26 de maio de 1979.

¹⁴¹ COSSA, Edgar. *Colectânea da Legislação*, [122], *ob. cit.*, p. 7.

«(...) moçambicanas e moçambicanos ... estão a ser mortos. O nosso território está a ser atacado, o nosso povo está a ser massacrado. A República Popular de Moçambique está a ser agredida.

O regime criminoso e irresponsável de Ian Smith desencadeou uma guerra de agressão contra a República Popular de Moçambique. Menos de dezoito meses depois de ter assinado o acordo de paz com Portugal, o Povo moçambicano é forçado a fazer face às agressões desesperadas de um colonial-fascista.

Depois de uma longa série de provocações armadas contra a República Popular de Moçambique, na noite de 23 para 24 de Fevereiro, as forças do regime racista de Ian Smith desencadearam um ataque em larga escala contra o território nacional (...)”¹⁴².

Esta agressão da minoria branca racista de Ian Smith, Chefe do Governo da então Rodésia do Sul (hoje, Zimbabwe), evoluiu rapidamente e assumiu a forma de «guerra de desestabilização política e económica» ¹⁴³. O desenvolvimento interno desta ilegítima agressão foi impostado internamente à MNR (Mozambique National Resistance), mais tarde domesticado para RENAMO (Resistência Nacional de Moçambique), organização de carácter militar criada e patrocinada pelo referido Governo minoritário da Rodésia do Sul, integrando elementos rebeldes recrutados pelos Serviços de Segurança Rodesianos entre moçambicanos no país e na diáspora¹⁴⁴.

Face a este cenário, imediatamente foram adoptadas medidas de carácter militar e de mobilização popular para a defesa do país o que impediu o nascimento e edificação de uma estrutura de segurança interna que fosse diversa das Forças Armadas.

¹⁴² Publicado no *Boletim da República*, I Série, n.º 26, de 3 de março de 1975.

¹⁴³ ABRAHAMSSON, Hans e NILSSON, Aders. *Moçambique em transição*, ob. cit., [125], p. 158.

¹⁴⁴ Conferir sobre as origens, caracterização e trajectória da RENAMO, VINES, Alex, *Renamo: from terrorism to Democracy in Mozambique?* Revised and Updated Edition, Centre for Southern Studies, University-Center of York, 1996 e OLIVEIRA, Paulo. *Dossier Makwakwa, RENAMO: uma descida ao coração das trevas*. Lisboa: Europress, 2006.

Com o desenvolvimento da guerra de desestabilização nacional, a defesa da soberania e da integridade territorial tornou-se, efectivamente, a prioridade do Estado. Com efeito, foram adoptadas medidas de mobilização geral, dentre as quais a institucionalização do serviço militar obrigatório, visando a organização da participação activa dos cidadãos na defesa do País e da Revolução¹⁴⁵.

A par da organização deste serviço, em 1979, através da Lei n.º 5/79, de 26 de Maio, criou-se a primeira Polícia Popular da República de Moçambique, revogando-se o Corpo de Polícia, que tinha sido criado no período de transição para a independência. O objectivo daquela recém-criada instituição era enquadrar a nova fase de estruturação das forças na sua forma, conteúdo e métodos de acção, que reflectam a natureza de classe do novo poder e sejam efectivamente instrumento da ditadura do proletariado¹⁴⁶.

A principal função das novas forças policiais é a de assegurar a defesa da revolução e os interesses da sociedade, o respeito e a defesa da Constituição, preservar a ordem e a tranquilidade públicas, prevenindo e reprimindo o crime, garantir o clima de paz necessário à construção da sociedade socialista, a protecção das conquistas revolucionárias (art.º 2 da Lei n.º 5/79).

As forças policiais tinham, como missão essencial, tendo em conta a situação de guerra que já prevalecia, apoiar as forças armadas na defesa da soberania nacional e integridade territorial e se subordinavam ao Comandante-Chefe das Forças Armadas, nomeadamente o Presidente da FRELIMO, embora organicamente se enquadrasse no Ministério do Interior.

As forças policiais, na segurança interna, tinham a uma missão-auxiliar de apoiar as FPLM na defesa da soberania nacional e integridade territorial; apoiar o Serviço Nacional de Segurança Popular na prevenção e combate às acções contra-revolucionárias; participar na reconstrução nacional e apoiar o desenvolvimento sócio-económico do país; apoiar a reeducação e recuperação dos marginais e criminosos e colaborar estreitamente com as estruturas populares,

¹⁴⁵ Preâmbulo da Lei n.º 4/78, de 23 de março, publicada no *Boletim da República*, I Série, n.º 35, de 23 de março de 1978.

¹⁴⁶ Preâmbulo da Lei n.º 5/79, de 26 de maio.

nomeadamente Deputados das Assembleias do Povo e membros das Organizações Democráticas de Massas (art.º 2, n.º 1 da Lei n.º 5/79).

Concluindo, as Forças Armadas de Moçambique, no período em análise, tinham manifestamente um carácter partidário, pois a sua direcção política e acção fundavam-se na direcção política da FRELIMO. O Comandante-Chefe das Forças Armadas era, constitucionalmente, o Presidente da FRELIMO e por inerência dessa função era automaticamente Presidente da República Popular de Moçambique e da Assembleia Popular.

Portanto, havia uma subordinação do Estado, das estruturas administrativas, da defesa nacional e das Forças Armadas à FRELIMO e mais particularmente ao Presidente da República, que preside o Parlamento, dirige o Governo, tem iniciativa de lei, é Chefe do Estado e Comandante-Chefe das FPLM.

A defesa nacional adoptava um conceito amplo, próprio dos Estados socialistas, com influência da extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Portanto, não havia uma fronteira entre a segurança interna e externa; entre inimigo externo e inimigo interno.

A guerra de desestabilização nacional movida pela RENAMO propiciou e cimentou o conceito amplo de defesa nacional e prejudicou a criação de um Estado forte na perspectiva política, social, cultural e económica.

4. Reforma político-constitucional de 1990

Enquanto a República Popular de Moçambique foi sendo agredida pelo regime de *Ian Smith*, da Rodésia do Sul, foram também sendo erguidas instituições que consolidassem a independência nacional. Com efeito, em 1977, foi instalado o primeiro órgão legislativo em Moçambique, a Assembleia Popular, composta por 207 deputados, distribuídos da seguinte forma: i) os membros do Comité Central da FRELIMO; ii) os membros do Comité Executivo da FRELIMO; iii) os ministros e vice-ministros do Governo; iv) os governadores provinciais; v) membros escolhidos pelo Comité Central dentre os quadros das

FPLM; vi) dois representantes por província das organizações democráticas de massas, indicados pelo Comité Central da FRELIMO; vii) membros escolhidos pelo Comité Central da FRELIMO de entre os quadros da FRELIMO e viii) um máximo de dez cidadãos idóneos escolhidos pelo Comité Central da FRELIMO (art.º 37.º da CRPM).

A função legislativa passou a ser exercida por um órgão do Estado, cessando o regime transitório prescrito no artigo 70.º da CRPM, segundo o qual “*Até à criação da Assembleia com poderes constituintes, a modificação da Constituição compete ao Comité Central da FRELIMO*”.

Em 1980, a Rodésia do Sul (hoje Zimbabwe) alcançou a sua independência nacional, cessando os actos de agressão rodesiana à Moçambique. Contudo, a situação de conflito armado continuou, movida pela RENAMO, já com apoio do regime sul-africano do *apartheid*. Visando pôr fim a este conflito, o Governo de Moçambique desenvolveu um conjunto de acções que conduziram à assinatura de um Acordo de Não-Agressão e Boa Vizinhança (designado Acordo de Incomáti) com o regime do *Apartheid*, ratificado pela Assembleia Popular pela Resolução n.º 3/84, de 27 de Abril¹⁴⁷.

Todavia, o regime sul-africano do *Apartheid* não honrou com o compromisso¹⁴⁸ assumido e o estado da segurança nacional piorou em Moçambique.

A situação da guerra de desestabilização nacional provocou uma crise económica sem precedentes de 1982 a 1987, o que determinou a aprovação de um Programa de Reabilitação Económica (PRE), com a bênção das instituições financeiras internacionais da Bretton Woods (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e mais tarde Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional).

¹⁴⁷ Ver *Boletim da República*, I Série, n.º 17, de 27 de abril de 1984.

¹⁴⁸ O compromisso reconhecia o princípio de respeito estrito da soberania e integridade territorial, da igualdade soberana, da independência política e da inviolabilidade das fronteiras dos dois Estados.

Durante o IV Congresso da FRELIMO, em 1983, os delegados dirigiram algumas críticas à política de desenvolvimento seguida: “*Havia um grande descontentamento por se terem gastado tantos recursos nas machambas estatais e por a população das zonas rurais ter experimentado tão poucos resultados*”¹⁴⁹. No mesmo Congresso, reconheceu-se que o Estado se tinha tornado sobredimensionado a nível central e muito fraco a nível das províncias e distritos, fruto da política centralizadora que se tinha adoptado.

A 5.ª Sessão do Comité Central da FRELIMO, realizada entre 30 de junho a 8 de julho de 1986, analisou a situação política, militar, económica e social do País, tendo concluído que havia necessidade de se realizar uma reforma profunda no aparelho do Estado, na organização e funcionamento dos órgãos do Estado.

Com efeito, foi aprovada a Lei n.º 4/86, de 25 de julho, que criou os cargos de Presidente da Assembleia Popular e de Primeiro-Ministro.

Neste contexto, a Assembleia Popular passou a eleger, dentre os seus membros, o Presidente da Assembleia Popular, sob proposta do Comité Central, dando-se, com efeito, o processo de desacumulação de funções entre a chefia do Estado e a presidência da Assembleia Popular: *o Presidente da República é distinto a partir deste momento do Presidente da Assembleia Popular*.

Quanto ao Governo, o Presidente da República já não preside o Conselho de Ministros, passando a ser dirigido pelo Primeiro-Ministro, nomeado e demitido pelo Presidente da República. Como afirma o Professor CISTAC, é uma inovação importante num duplo sentido: “Primeiro, o Presidente cessa de dirigir o Governo e, segundo, o Chefe do Governo é o Primeiro-Ministro, o que pode abrir uma via, tecnicamente, à prática de um parlamentarismo monopartidário (...)”¹⁵⁰.

Pela Resolução¹⁵¹ n.º 15/87, de 22 de Setembro de 1987, foi aprovado o Relatório do Governo sobre o Programa de Reabilitação Económica e Programa

¹⁴⁹ ABRAHAMSSON, H. e NILSSON, A. *Moçambique em Transição...*, *ob. cit.*, [125], p. 48.

¹⁵⁰ CISTAC, Gilles. *Evolução Constitucional da Pátria Amada*, *ob. cit.*, [126], p. 29.

¹⁵¹ Publicada no *Boletim da República*, I Série, n.º 37, 4.º Suplemento, de 22 de setembro de 1987.

de Emergência, cujo objectivo era de liberalizar a economia e sucessivamente deixá-la orientar-se para o mercado, passando o Estado a desempenhar o papel de regulador do mercado. No mesmo ano, chegou-se ao acordo com as instituições da Bretton Woods sobre a implementação do PRE (Programa de Reabilitação Económica).

A implementação do PRE teve imediatamente consequências a nível político e social, bem como no plano de inserção internacional do Estado. Aliás, no plano internacional, a viragem já tinha sido iniciada pelo Presidente Samora Moisés Machel com as visitas que realizou aos países da Comunidade Económica Europeia e aos Estados Unidos da América.

A nível interno, o debate já se tinha iniciado no IV Congresso, em 1983. Em 1987, na 2.^a Sessão Ordinária da Assembleia Popular, foi adotado um Projecto de Revisão da Constituição.

A 25 de Junho de 1988, o *Bureau* Político da FRELIMO e a Comissão Permanente da Assembleia Popular, num comunicado conjunto, exortaram ao Povo para ter uma atitude participativa no processo de debate do Projecto de Revisão da Constituição. Mas o debate não foi substancial pela natureza também minimalista da revisão proposta. A 19 de Janeiro de 1990, o Presidente Joaquim Chissano, Chefe do Estado, apresentou um Projecto de Revisão Constitucional mais abrangente e profundo, cujo debate foi mais alargado, terminando com a aprovação, pela Assembleia Popular, de um novo Texto da Constituição da República¹⁵².

A 2 de Novembro de 1990, a Assembleia Popular votou favoravelmente o novo Texto da Constituição da República.

A nova Constituição trouxe uma nova ideia de direito. Representou uma transição constitucional, um verdadeiro momento de viragem histórica da Nação.

¹⁵² Cfr. CISTAC, Gilles. *Evolução Constitucional ...*, ob. cit., [126], p. 33.

A nova filosofia da Constituição reflecte-se em todos os poderes do Estado e na sociedade. Regista-se uma viragem, que se pode sumarizar nos seguintes aspectos fundamentais¹⁵³:

I. Quanto à *ideologia conformadora*. O carácter classista da CRPM expresso pelas formulações “(...) *o poder pertence aos operários e camponeses unidos e dirigidos pela FRELIMO*”, no artigo 2.º, é substituído pelo carácter democrático-liberal da CRM, no artigo 2, consagrado através das expressões “*A soberania reside no Povo*”. O Estado que planifica, dirige e impulsiona a economia (art.ºs 9.º e 10.º da CRPM), passa a ter o papel de regulador, promotor e impulsionador da economia, deixando o mercado regular-se pelas leis do mercado (art.º 43 da CRM/90). A eliminação das estruturas tradicionais que constava como um dos objectivos do Estado em 1975 (art.º 4.º), conhece uma mudança radical, passando o Estado a ter como um dos seus objectivos o reconhecimento e afirmação das tradições e demais valores sócio-culturais [art.º 6, al. g) da CRM/90]. O português que figurava como língua nacional em 1975, passa a ser a língua oficial (art.º 5 da CRM/90), passando o Estado a estimular e promover as línguas nacionais, como factores de comunicação e educação. No plano da laicidade do Estado, este mantém o seu carácter tal e qual previsto no artigo 19.º da Constituição de 1975, mas o Estado para além de ser neutro, passa a valorizar as actividades das confissões religiosas que se proponham para contribuir para o reforço da tolerância, reconciliação nacional e entendimento na comunidade [art.º 9, n.º 3, al. d) da CRM/90].

II. Quanto ao *sistema político*. O sistema de partido nascido com a transformação, em 1977, da FRELIMO, movimento libertador, em Partido Político, Partido de Vanguarda é substituído pelo sistema multipartidário, passando a admitir-se outros partidos políticos em Moçambique para além da FRELIMO. Como consequência desta alteração, a FRELIMO deixa de traçar a linha de orientação política e de ter o papel dirigente do Estado e da Sociedade

¹⁵³ Cfr. MONTEIRO, Óscar. *Direito Constitucional Moçambicano*, ob. cit., [123], pp. 44-51.

(art.º 3.º da CRPM), passando a ser referência histórica como movimento aglutinador dos anseios do Povo moçambicano para a conquista da independência nacional (art.º 7 da CRM/90). O princípio electivo e o direito ao sufrágio, consagrados desde 1975, no artigo 28.º, mantém-se na Constituição de 1990, mas já no quadro de eleições concorrenciais, em que ao invés de concorrerem pessoas com mesma ideologia, concorrem partidos políticos e projectos de governação, e num quadro de democracia multipartidária.

III. Quanto *aos direitos e deveres fundamentais*. Os direitos sociais, que prevaleciam no quadro da CRPM sobre os restantes direitos fundamentais, dão lugar aos direitos e liberdades individuais. O Estado passa a ser responsável pelos actos dos seus funcionários e agentes, que criarem prejuízos na esfera de terceiros, desde que sejam cometidos no exercício das funções e por causa delas (art.º 97.º da CRM/90). A colocação dos direitos, deveres, liberdades e garantias logo após os princípios gerais foi julgada muito positiva, por alguns autores, “por realçar o estatuto das pessoas dentro da Constituição e perante o poder político”¹⁵⁴.

IV. Quanto *aos órgãos do Estado*. A Assembleia da República que, face ao artigo 37.º da CRPM, era o órgão supremo do Estado e o mais alto órgão legislativo na República de Moçambique, passa a guiar-se pelo princípio de separação e interdependência dos poderes, com relações equilibradas em relação aos restantes órgãos de soberania do Estado, embora conservando a qualidade de mais alto órgão legislativo do Estado. O Presidente da República é o Chefe do Governo e continua como Chefe do Estado e Comandante-Chefe das Forças Armadas; o Governo continua a ser o Conselho de Ministros, com funções de execução das leis e de governação. A iniciativa legislativa que também pertencia ao Comité Central do Partido FRELIMO, passa a ser exclusivamente das entidades públicas, nomeadamente o Presidente da República, os deputados da

¹⁵⁴ MIRANDA, Jorge. “Sobre o Anteprojecto de Revisão da Constituição de Moçambique”, p. 202 *apud* CISTAC, Gilles. *Evolução Constitucional da Pátria Amada, ob. cit.*, [126], p. 43.

Assembleia da República, as comissões de trabalho da AR e o Governo. O Governo passa a ter a obrigação de submeter o seu Programa Quinquenal, o Plano Económico e Orçamento anuais de governação para aprovação pelo Parlamento, sendo que a rejeição do Programa Quinquenal do Governo, por duas vezes, dá lugar à dissolução da Assembleia da República. O Primeiro-Ministro, quem a partir de 1986, nasceu como embrião de um Chefe de Governo, passou a partir de 1990 a ser assistente do Presidente da República no exercício da função governativa, dirigindo o Conselho de Ministros por delegação de poderes (art.º 150 da CRM/90), salvo quando se tratar de definir políticas públicas, momento em que quem deve dirigir o Governo deverá ser o próprio Chefe do Governo (art.º 154 da CRM/90).

V. Quanto às *Forças Armadas*. A defesa da independência e a consolidação da unidade nacional que, em 1975, figuravam na alínea d) do artigo 4, passaram em 1990, a constar em primeiro lugar e em duas alíneas, respectivamente a) e b). A defesa nacional, que não tinha referência na CRPM, passou a figurar no Texto da Constituição, no Capítulo V, com a epígrafe «Defesa Nacional», ocupando três artigos, nomeadamente 59, 60 e 61.

Com efeito, o artigo 59 da CRM/90 prescreve que:

“A política de defesa e segurança do Estado visa defender a independência nacional, preservar a soberania e integridade do país e garantir o funcionamento normal das instituições e a segurança dos cidadãos contra qualquer agressão armada».

Já o artigo 60 da mesma Constituição estipula que:

“1. As Forças de Defesa e Segurança subordinam-se à política nacional de defesa e segurança e devem fidelidade à Constituição e à Nação. 2. O juramento dos membros das Forças de Defesa e Segurança estabelece o dever de respeitar a Constituição” e o artigo 61 consagra que “Os cidadãos são encorajados a participar em organismos de defesa civil,

designadamente para a protecção de infra-estruturas económicas, sociais e da produção”.

Com a Constituição de 1990, no âmbito da defesa nacional e Forças Armadas, regista-se uma viragem radical. As Forças Populares de Libertação de Moçambique, assim designadas no artigo 5.º da CRPM, passam a designar-se, latamente, de Forças de Defesa e Segurança, para incluir as seguintes realidades: i) As Forças Armadas; ii) As Forças Policiais e iii) Os Serviços de Informações.

As Forças Armadas deixam de ser dirigidas pela FRELIMO e passam a ser instituições do Estado, subordinando-se à Constituição da República e às leis. Deixam de ser a força de mobilização política das massas populares, mas sim instrumentos de defesa armada da República.

A Constituição da República de 1990 institucionaliza igualmente o Conselho Nacional de Defesa e Segurança, órgão inexistente na CRPM.

O Conselho Nacional de Defesa e Segurança tem natureza de um órgão de consulta do Presidente da República, enquanto Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança para os assuntos atinentes à soberania nacional, integridade territorial, defesa do poder democraticamente instituído e à segurança da Nação moçambicana (art.º 158 da CRM/90).

Sendo dirigido pelo próprio Presidente da República, o Conselho Nacional de Defesa e Segurança incumbe-lhe, nesse quadro da defesa nacional, “pronunciar-se sobre o estado de guerra antes da sua declaração, b) pronunciar-se sobre a suspensão das garantias constitucionais e a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência; c) dar parecer sobre os critérios e condições de utilização de áreas de protecção total ou destinadas à defesa e segurança do território nacional; d) analisar e acompanhar iniciativas de outros órgãos do Estado que visem garantir a consolidação da independência nacional, a consolidação do poder político e a manutenção da lei e da ordem”¹⁵⁵.

A composição, organização e modo de funcionamento deste órgão seriam estabelecidos em 1996, depois de assinado o Acordo Geral de Paz de Roma, pela

¹⁵⁵ Art.º 159 da CRM/90.

Lei n.º 8/96, de 5 de julho, num contexto de uma assembleia multipartidária, resultante das eleições gerais, presidenciais e legislativas, realizadas no ano de 1994, onde o Parlamento passou a contar com mais duas forças políticas, para além da FRELIMO, nomeadamente a RENAMO, transformado em partido político e a União Democrática.

Portanto, a composição deste órgão será analisada no próximo ponto.

A Constituição de 1990 proclama o princípio de apartidarismo das Forças Armadas, pois para além de se subordinarem à política de defesa e segurança do Estado, devem exclusivamente obediência à Constituição e à Nação (art.º 60 da CRM/90).

A Constituição de 1990, no seu artigo 84, reafirma o princípio da participação dos cidadãos na defesa da independência, soberania e integridade territorial. Este dever, tal como sucedia em 1975, continua a constituir uma honra para todos os moçambicanos, devendo os cidadãos, para além deste dever, participarem na defesa civil.

No plano internacional, a Constituição de 90 manteve os princípios que já vinham consagrados na Constituição de 1975, sobre a actuação de Moçambique no âmbito da defesa nacional. Assim, reafirma-se o princípio de não-alinhamento (art.º 62, n.º 2) e da opção pela primazia na solução negociada dos conflitos internacionais (art.º 65, n.º 2).

Da análise deste período que vai desde a aprovação da nova Constituição até a assinatura do Acordo Geral de Paz de Roma em 1992, pode-se concluir que o Estado continuava a enfrentar uma guerra de desestabilização iniciada em 1976. O passo dado no plano político representou uma viragem no plano social, cultural, político e económico.

Com a introdução formal e material, em 1990, do multipartidarismo e de uma economia de mercado, qualquer agressão ao País deixou de ter “legitimidade” assente no combate contra o regime *marxista-leninista*, que a RENAMO vinha defendendo nos *fora* que se fazia ouvir. Em 1991,

materialmente, surgiu o primeiro partido político da oposição, nomeadamente, o PADEMO (Partido Democrático de Moçambique).

Aliás, a partir de 1989, o mundo conhece uma mudança radical, que conduziria à queda do Muro de Berlim, à dissolução do Pacto de Varsóvia e à extinção da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), deixando de existir o suporte que ao longo dos tempos tornou o mundo bipolarizado, entre o ocidente e o leste, que foi designado de guerra fria.

Em conclusão, a transição constitucional operada em 1990 exprime o abandono da concepção socialista do Estado; funda uma nova ordem económica submetida às forças do mercado; proclama um Estado de Direito Democrático; consagra o multipartidarismo e aumenta o catálogo dos direitos, deveres e liberdades fundamentais dos cidadãos¹⁵⁶.

No plano da defesa nacional, a nova Constituição consagra a esta temática um capítulo autónomo e cria um órgão de consulta do Presidente da República sobre matérias de defesa nacional e Forças Armadas. Contudo, porque o País ainda continuava em guerra, o conceito de defesa nacional é o mais amplo, cuja finalidade é a garantia da defesa da República no plano interno e externo, sendo a defesa e Forças Armadas os instrumentos prioritários e indispensáveis para assegurar a segurança interna e externa. Assim, as forças policiais têm a missão de apoiar as Forças Armadas na defesa da soberania nacional, integridade territorial, no combate ao inimigo da Pátria e organizar as populações na defesa civil.

Não há, neste período, distinção entre um inimigo externo e interno. Portanto, as Forças Armadas tinham uma dupla missão: «*a defesa da integridade territorial*» e a «*manutenção da ordem e tranquilidade públicas, com apoio da*

¹⁵⁶ Cfr. BALTAZAR, Rui. *Diagnóstico institucional e organizacional do aparelho estatal em Moçambique*, República de Moçambique, Ministério da Administração Estatal, Democracia e Fortalecimento institucional, Workshop. Maputo: 29 de junho a 9 de julho de 1993, p. 4. Ver ainda GOUVEIA, Jorge Bacelar, “O princípio democrático no novo direito constitucional moçambicano”, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Vol. XXXVI, 1995, pp. 457-491.

força policial», o que fazia com que elas combatessem um duplo inimigo – o inimigo interno e o inimigo externo.

Secção III

As Forças Armadas desde o AGP até 2004

Com a provação da Constituição de 1990, intensificou-se o processo de busca de paz e reconciliação nacional entre os moçambicanos. Tal processo teve o seu apogeu com a celebração, em Roma, a 4 de outubro de 1992, do Acordo Geral de Paz (AGP). Com efeito, o AGP estabeleceu, dentre vários pontos, as linhas mestras pelas quais se iriam coser as novas forças de defesa e segurança, pós-guerra. São estes aspectos que serão objecto de análise a seguir.

1. Acordo Geral de Paz (AGP): natureza, efeitos e seu valor na ordem jurídica moçambicana

O AGP é assinado em Roma, Itália, a 4 de outubro de 1992, representando o culminar das negociações que vinham sendo levadas a cabo pelo Governo de Moçambique e o movimento beligerante, a RENAMO.

O AGP foi outorgado pelo então Presidente da República de Moçambique, Joaquim Alberto Chissano e o falecido Líder da RENAMO, Afonso Macacho Marceta Dhlakama.

O AGP é constituído por sete Documentos, nele designados de Protocolos, designadamente:

- Protocolo I – sobre Princípios Fundamentais;
- Protocolo II – sobre Critérios e modalidades para a formação e reconhecimento dos Partidos Políticos;
- Protocolo III – sobre os princípios da Lei Eleitoral;
- Protocolo IV – sobre as questões militares;
- Protocolo V – sobre as garantias;
- Protocolo VI – sobre o cessar-fogo;
- Protocolo VII – sobre a Conferência de Doadores.

Para além destes sete Protocolos, integram o AGP outros quatro Documentos, nomeadamente:

- O Comunicado conjunto do dia 10 de julho de 1990;
- O Acordo de 1 de dezembro de 1990;
- A Declaração do Governo da República de Moçambique e da RENAMO sobre os princípios orientadores da ajuda humanitária, assinado em Roma, aos 16 de julho de 1992;
- A Declaração conjunta, assinada em Roma, aos 7 de agosto de 1992.

1.1. Natureza do AGP

Nos termos do compromisso assumido, o AGP produziria os seus efeitos logo que fosse adotado pela Assembleia da República, incorporando-o no ordenamento jurídico moçambicano. Com efeito, a Assembleia da República aprovaria a Lei n.º 13/92, no dia 14 de Outubro de 1992, “Com vista a tornar executório o Acordo Geral de Paz assinado em Roma, entre o Governo da República de Moçambique e a Renamo (...)”¹⁵⁷.

No passado, alguma doutrina moçambicana discutiu a natureza jurídica do AGP¹⁵⁸.

Esta doutrina partiu de certos elementos contidos no AGP para chegar à conclusão de que se tratava de um verdadeiro Tratado Internacional, nomeadamente, a noção do acordo, das partes do acordo, o lugar de assinatura, o objecto dos protocolos e a natureza das garantias.

Por tratado internacional, entende-se qualquer acordo entre um ou vários sujeitos de Direito Internacional destinados a produzir efeitos obrigatórios¹⁵⁹. Portanto, esta doutrina conclui que esta noção deve ser entendida como um termo genérico que designa todo o acordo internacional qualquer que seja a sua denominação particular ou específica (tratado, convenção, protocolo, etc.).

¹⁵⁷ Preâmbulo da Lei n.º 13/92, publicada no *Boletim da República*, I Série, Suplemento, n.º 42, de 14 de outubro de 1992.

¹⁵⁸ CISTAC, Gilles. *O Direito Eleitoral Moçambicano/Le Droit Électoral Mozambicain*. Maputo: Imprensa da UEM, 1994, pp. 25 e seguintes.

¹⁵⁹ CISTAC, Gilles. *O Direito Eleitoral Moçambicano/Le Droit Électoral Mozambicain*, ob. cit., [158], p. 46, citando PESCATORE, P. *Introduction à la science du droit*, Centre Universitaire de L'état. Luxembourg: 1960, n.º 110.

Quanto às partes do acordo, a doutrina afirma que o tratado internacional é constituído por sujeitos do Direito Internacional e a dificuldade resultava da qualificação jurídica da RENAMO, no momento da assinatura do AGP, pois quanto ao Governo, não se colocam problemas de maior.

No que diz respeito à qualificação da RENAMO, como sujeito de Direito Internacional, o Direito Internacional enfrentou certos problemas nas décadas de 60 do século passado na qualificação dos Movimentos de Libertação Nacional (MLN) dos países colonizados¹⁶⁰. Todavia, “Se a natureza do sujeito de Direito Internacional das organizações internacionais, depois de longa discussão na doutrina internacional não coloca hoje em dia nenhuma dúvida, o mesmo não aconteceu com os MLN, no que diz respeito a sua capacidade de celebrar acordos internacionais. Esta capacidade é legalmente confirmada pela prática. Todavia, está limitada. Por um lado, esta capacidade é selectiva, na medida em que os MLN chamados a tornar-se parte num tratado são, regra geral, designados ou, pelo menos definidos, por uma disposição expressa. Por outro lado, esta capacidade é estreitamente funcional pelo facto de que a participação destas entidades ser limitada aos tratados que dizem respeito à sua vocação, a condução do povo que eles representam, a uma soberania plena”¹⁶¹.

Quanto à RENAMO, a sua natureza não pode ser alcançada no âmbito do Direito Interno, porque este movimento beligerante não era ainda partido político e nem podia ser legitimada por leis moçambicanas devido à guerra de desestabilização que movia contra o Estado e a Sociedade.

Portanto, olhando para o Direito Internacional, o Professor CISTAC entende que “(...) a RENAMO tinha capacidade jurídica, isto é, a aptidão de ser titular de direitos e obrigações para celebrar o tal compromisso (...). O recurso à «noção de imediatismo normativo» permite fundamentar a submissão directa do estatuto da RENAMO ao Direito Internacional e constituir uma resposta ao

¹⁶⁰ Cfr. QUOC DINH N., DAILLER, P. e PELLETA, A. *Direito Internacional Público*, 2.^a ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, n.º 116.

¹⁶¹ CISTAC, Gilles. *O Direito Eleitoral Moçambicano/Le Droit Électoral Mozambicain*, ob. cit., [158], p. 47.

fundamento da existência da sua plena capacidade jurídica para celebrar o AGP. As organizações internacionais e certos grupos políticos tais como os MNL possuem capacidades jurídicas determinadas directamente pelo Direito Internacional e imediatamente submetido a este ramo de Direito. Este primeiro elemento de resposta pode ser reforçado pelo estatuto que concede o Direito Internacional aos «insurrectos» ou às consequências devidas ao reconhecimento de estatuto de «beligerante»¹⁶².

A noção de insurrectos ou beligerantes é desenvolvida pela doutrina internacional, avançando um conjunto de pressupostos necessários para que estes possam ser considerados sujeitos do Direito Internacional. Com efeito, afirma-se que “quando os insurrectos conseguem assumir o controlo de uma parte do território nacional e desenvolver uma verdadeira guerra contra as autoridades legais, torna-se extremamente difícil negar-lhes uma certa capacidade jurídica internacional. O reconhecimento de beligerância permite atribuir-lhes a personalidade internacional de um governo «de facto», local”¹⁶³.

Num remate final, sobre o AGP, como tratado internacional, a partir dos sujeitos, é *mister* dizer que “O reconhecimento de facto ou implícito de uma capacidade jurídica funcional à RENAMO pode ser induzida da presença formalmente estabelecida de vários chefes de Estado ou de Governo, nos textos do Acordo Geral de Paz¹⁶⁴. Porém, contrariamente à noção de imediatismo normativo, as autoridades insurrectas não tiram a sua capacidade de sujeito de direito directamente do Direito Internacional, mas unicamente do *reconhecimento*. Os seus efeitos são, portanto, relativos: as competências «governamentais» reconhecidas aos insurrectos só podem ser apostas nas suas relações com a entidade que os reconhece como beligerantes ou insurrectos.

¹⁶² CISTAC, Gilles. *O Direito Eleitoral Moçambicano/Le Droit Électoral Mozambicain*, ob. cit., [158], p. 48.

¹⁶³ QUOC DINH N., DAILLER, P. e PELLETA, A. *Direito Internacional Público*, ob. cit., [160]. Na mesma perspectiva, BROWNLIE, Ian. *Princípios do Direito Internacional*, Fourth Ed., Clarendon Press Oxford: 1990, pp. 93-94.

¹⁶⁴ No Preâmbulo do AGP lê-se que ele foi rubricado na presença de: S. ex.^a Roberto Gabriel Mugabe, Presidente da República do Zimbabwe; S. ex.^a Ketumile Masire, Presidente da República do Botswana; S. ex.^a George Saitoti, Vice-Presidente da República do Quênia, entre outras personalidades.

Quaisquer que sejam os fundamentos evocados na fundamentação da existência de uma capacidade jurídica funcional da RENAMO acima referida, deve-se admitir que esta capacidade jurídica existe e que ela estabelece de maneira inequívoca a sua qualidade de parte no AGP”¹⁶⁵.

Admitida esta hipótese de o AGP ser um Tratado Internacional, qual deve ser a sua natureza jurídica no ordenamento moçambicano?

1.2. Efeitos de direito do AGP

No ordenamento jurídico moçambicano, os tratados internacionais para produzirem os seus efeitos devem ser ratificados pela Assembleia da República [art.º 135, n.º 2, al. k) da CRM/90] e são concluídos pelo Presidente da República [art.º 122, al. b) da CRM/90]. Foi com base neste texto constitucional que no próprio AGP se consagrou que os efeitos começavam a produzir-se após a adopção pela Assembleia da República dos instrumentos legais que incorporam na lei moçambicana os protocolos e as garantias, assim como o Acordo Geral de Paz¹⁶⁶.

Nos termos do artigo 141 da CRM/90, “Os actos legislativos da Assembleia da República assumem a forma de lei e as demais deliberações revestem a forma de Resolução e são publicados no Boletim da República”.

Tinha sido habitual que qualquer tratado fosse domesticado por via de uma Resolução da Assembleia da República, mas optou-se, quanto ao AGP, por uma solução diversa, talvez pela sua importância e força jurídica que se pretendia atribuir-lhe.

Ora, a questão que se coloca é a de determinar o valor da lei aprovativa.

A Assembleia da República, como o mais alto órgão legislativo, tinha a função de determinar as normas que regem o funcionamento do Estado e a vida económica e social através de leis (art.º 133 da CRM/90).

¹⁶⁵ CISTAC, Gilles. *O Direito Eleitoral Moçambicano/Le Droit Électoral Mozambicain*, ob. cit., [158], p. 49.

¹⁶⁶ Cfr. O Protocolo V, sobre Garantias, Ponto I, alínea c).

A Assembleia da República utilizou o número 1 do artigo 135 da CRM/90 para aprovar o AGP, que dizia “Compete à Assembleia da República legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país”.

No processo de aprovação das leis, os deputados da AR podem debater, propor emendas ou alterações às propostas e projectos de lei, podendo, no fim, tais propostas e projectos serem reprovados.

Podia o mesmo ocorrer relativamente ao AGP?

O próprio Parlamento, na fundamentação da Lei que aprova o AGP, diria o seguinte: “*Com vista a tornar executório o Acordo Geral de Paz (...)*”.

Portanto, depreende-se que a lei aprovativa não tem por efeito transformar o AGP em lei, mas sim torná-lo somente executório. Isto é, que o AGP produzisse efeitos no ordenamento jurídico moçambicano.

Concluiu-se anteriormente que o AGP era, efectivamente, um Tratado. Com efeito, “o tratado é e fica uma fonte de direito autónoma e ele produz os seus efeitos de acordo com a sua natureza contratual (...) o desdobramento dos efeitos e da interpretação dos tratados internacionais ficam regidos, mesmo na ordem interna, pelas normas do direito internacional”¹⁶⁷.

É como remata o Professor CISTAC:

“O legislador moçambicano, consequentemente, não poderia, portanto, alterar ou modificar o AGP sem se conformar com as normas internacionais pertinentes nesta matéria. Por outras palavras, a Lei n.º 13/92, de 14 de Outubro, não desnatura a substância do AGP”¹⁶⁸.

2. O termo do conflito armado em Moçambique e separação de forças

Entre os meados de 1990 e o dia 4 de outubro de 1992, decorreram em Roma as negociações de Paz para Moçambique entre as Delegações do Governo de Moçambique e da RENAMO.

¹⁶⁷ PESCATORE, Pierre. *Introduction à la science du Droit*, Centre Universitaire de L'Etat. Luxembourg: 1960, n.º 113.

¹⁶⁸ CISTAC, Gilles. *Evolução Constitucional da Pátria Amada*, *ob. cit.*, [126], p. 52.

No dia 28 de maio de 1991, foi acordado o «cessar-fogo», como um dos pontos da agenda das negociações de Roma. Com efeito, este ponto viria a ser abordado e concluído a 4 de outubro de 1992.

As partes em acordo, engajadas na busca da paz para Moçambique, reconheceram que:

“1. O Termo do Conflito Armado (TCA) é um processo irreversível, curto, dinâmico e de duração predeterminada, que se deve aplicar a todo o território nacional de Moçambique. A execução do processo será da responsabilidade do Governo da República de Moçambique e da RENAMO, actuando no âmbito da Comissão de Cessar-Fogo (CCF), a qual se subordina funcionalmente à CSC, órgão responsável pelo controlo político global do cessar-fogo”¹⁶⁹.

Foi acordado que o Termo do Conflito Armado entrará em vigor no dia E e terminará no dia E+180 dias, compreendendo quatro fases, nomeadamente:

- (i) – o cessar-fogo;
- (ii) – a separação das forças;
- (iii) – a concentração das forças;
- (iv) – a desmobilização.

O Termo do Conflito Armado dá-se com o cessar-fogo e a data da entrada em vigor seria, logicamente, o dia E, dia da adopção do Acordo Geral de Paz pela Assembleia da República, incorporando-o na Lei moçambicana. Neste mesmo dia, iniciar-se-á o desdobramento dos efectivos das Nações Unidas no território moçambicano para a verificação do cessar-fogo.

A partir do Dia E nenhuma das Partes realizará qualquer operação ou acto hostil por meio de forças ou indivíduos sob o seu controlo. Desse modo, não poderiam:

- Empreender qualquer tipo de ataque, por terra, por mar ou por ar;
- Realizar patrulhas ou manobras ofensivas;

¹⁶⁹ AGP, Protocolo VI, Cessar-fogo.

- Ocupar novas posições;
- Colocar minas e impedir acções de desminagem;
- Realizar operações de reconhecimento de qualquer tipo;
- Realizar actos de sabotagem e terrorismo;
- Adquirir ou receber material letal;
- Levar a cabo actos de violência contra a população civil;
- Restringir e impedir injustificadamente a livre circulação de pessoas e bens;
- Levar a cabo qualquer outra actividade militar que, a juízo da CCF e das Nações Unidas, possa perturbar o cessar-fogo.

Para cumprir esta missão de fiscalização do cessar-fogo, a Comissão de Cessar-Fogo e as Nações Unidas gozavam de completa liberdade de movimentos em todo o território de Moçambique.

A separação de forças é o segundo aspecto depois do cessar-fogo. A finalidade da separação de forças é a de reduzir os riscos de incidentes, fortalecer a confiança e permitir que as Nações Unidas tenham condições para verificar, eficazmente, os compromissos assumidos pelas Partes. A separação das forças terá a duração de 6 (seis) dias, do Dia E (dia da ratificação do AGP pela AR) ao Dia E+5 e nesse período, as Forças Armadas de Moçambique dirigir-se-ão aos quartéis, bases, instalações semifixas existentes ou aos outros lugares, ao mesmo tempo que as forças da RENAMO concentrar-se-iam nos locais devidamente identificados pelas partes.

Seguiu-se o acto de desmobilização. A desmobilização consistiu, entre outros actos:

- Entrega às Nações Unidas de inventários completos dos efectivos em pessoal, armas, munições, minas e outros explosivos;
- Permitir às Nações Unidas proceder à verificação dos aspectos referentes ao pessoal e material bélico;

- Todas as Armas colectivas e individuais, incluindo o armamento de bordo das aeronaves e navios, estarão armazenadas em depósitos, sob o controlo das Nações Unidas.

O calendário operacional do cessar-fogo estava assim estabelecido:

- Dia E: entrada em vigor do cessar-fogo e início da verificação pelas Nações Unidas. Recorde-se que o dia E é o dia da ratificação do AGP pela AR;
- Início do Termo do Conflito Armado (TCA);
- Início da fase da Separação das Forças;
- Dia E+5: Fim da fase da Separação das Forças;
- Dia E+6: Início da fase da Concentração das Forças;
- Início da retirada das Forças e contingentes estrangeiros do País;
- Dia E+30: Fim da fase da Concentração das Forças;
- Fim da retirada das Forças e contingentes estrangeiros do País. Dia E+31;
- Início da fase da Desmobilização. Dia E+180: Fim da fase da Desmobilização e do TCA.

3. O Protocolo IV sobre as questões militares

O Protocolo IV é o cerne do futuro da defesa nacional e das forças armadas no novo ciclo de desenvolvimento do Estado moçambicano, materializando, não só a Constituição já aprovada em 1990, de carácter multipartidário e democrático, mas também transformando as instituições militares pós cessação da guerra de desestabilização.

O Protocolo IV estabelece um conjunto de regras e princípios jurídicos aplicáveis às seguintes instituições de defesa e segurança, nomeadamente:

- (i) *missão das Forças Armadas e condição de militar;*
- (ii) *composição e estrutura das Forças Armadas;*
- (iii) *funcionamento dos Serviços de Informação e Segurança do Estado;*
- (iv) *Força policial.*

Analisa-se a seguir estes elementos fundamentais do novo regime acordado em Roma entre o Governo de Moçambique e a RENAMO.

3.1. Missão da defesa e condição de militar

O AGP recebeu materialmente a missão da defesa nacional e Forças Armadas definida no artigo 59 da CRM/90. Assim, o Protocolo IV, n.º 2, alínea a) prescreve que a defesa nacional tem como missão geral a salvaguarda da soberania, da independência e da integridade territorial do País; intervir e assistir em situações de crise ou emergência no país resultantes de calamidades naturais, bem como o apoio aos empreendimentos da reconstrução e desenvolvimento. Esta missão, logicamente, integrar-se-ia com a definida para a política de defesa e segurança.

A condição de militar é definida pelo AGP como um conjunto de princípios e valores que seriam aplicados à defesa nacional e Forças Armadas, embora tais pressupostos constassem, em termos de filosofia, na Constituição de 1990. Assim, o AGP define, nos termos gerais, que as Forças Armadas serão apartidárias, de carreira, profissionalmente idóneas, competentes, exclusivamente formadas por cidadãos moçambicanos voluntários, provenientes das forças de ambas as partes (Governo e RENAMO), servindo com profissionalismo o país, respeitando a ordem democrática e o Estado de Direito, devendo a sua composição garantir a inexistência de qualquer forma de discriminação racial, étnica, de língua ou de confissão religiosa.

Portanto, o AGP marca a transição, em termos materiais, das Forças Armadas de natureza unitária e de partido único, para forças de natureza bipartidária. Na verdade, como a seguir se provará, a composição do exército é bipartida entre as partes em conflito, proporcionalmente.

Com este jaez das Forças Armadas, fácil é concluir que haveria uma fase transitória de bipolarização da classe castrense entre o Governo dirigido pela FRELIMO e a RENAMO, ambos partidos políticos, visando assegurar e construir a confiança entre as partes. Contudo, tal jaez não se pode perpetuar num Estado de Direito Democrático, após a institucionalização de órgãos do Estado legitimamente eleitos, em particular, uma assembleia multipartidária que passaria a legislar, em nome do Povo, pois seria, por definição, entrar em contradição com

a condição de militar e a filosofia de um Estado de Direito Democrático, bem assim com o princípio republicano.

Mas o futuro dirá, pois se impunha a partir de certo ponto a construção de forças armadas nacionalistas, dissociadas do processo negocial de Roma.

3.2. Composição e estrutura das Forças Armadas

A composição das Forças Armadas, no AGP, consistia no que “1. As partes acordam que os efectivos das FADM, até à tomada de posse do novo Governo, serão os seguintes: a) *Exército* 24.000; b) *Força aérea* 4000; c) *Marinha* 2000. 2. Os efectivos das FADM, em cada um dos ramos previstos, serão fornecidos pelas FAM e pelas Forças da RENAMO, na razão de 50% para cada lado”¹⁷⁰.

Esta regra de distribuição dos efectivos das Forças Armadas expressa o chamado princípio de paridade entre o Governo e a RENAMO na composição das Forças Armadas. Mas é preciso compreender que esta regra visa construir e consolidar no seio das partes o princípio da confiança mútua e reconciliação nacional, sem que seja, de longe, um princípio que enformaria o Estado de Direito Democrático. Isto explica o carácter transitório da fase que separa entre o AGP e a realização das eleições gerais para o Presidente da República e para os Deputados da Assembleia da República.

A lógica deste raciocínio está no que após a realização das eleições gerais multipartidárias sob égide dos princípios eleitorais do AGP e materializados na Lei Eleitoral que regularia as eleições de 1994, os novos órgãos legitimamente constituídos elaborariam as normas, de acordo com o princípio democrático, que regeriam o Estado, sendo que a partir daí, todas as questões transitórias e resultantes do AGP deixariam de fazer sentido paulatinamente.

É assim que, no âmbito das FADM, a Assembleia da República, constituída por três Partidos Políticos (FRELIMO – 129 deputados; RENAMO 118 deputados e União Democrática – 9 Deputados), começou a aprovar um

¹⁷⁰ AGP, Protocolo IV, Ponto I, ii. Efectivos.

conjunto de leis, que absorvendo os princípios do AGP, ou eliminando as bipolaridades, construiu novos valores no âmbito desta instituição, nomeadamente:

- Lei n.º 8/96, de 5 de julho, que regulou o Conselho Nacional de Defesa e Segurança;
- Lei n.º 17/97, de 1 de outubro, que aprova a Política de Defesa e Segurança;
- Lei n.º 18/97, 1 de outubro, que aprova a Lei de Defesa Nacional e Forças Armadas;
- Lei n.º 24/97, de 23 de outubro, que regula o Serviço Militar.

Quanto à estrutura, o AGP estabeleceu, em primeiro lugar, uma Comissão Conjunta para a formação das Forças Armadas de Defesa de Moçambique, composta por elementos provenientes do Governo e da RENAMO, que vigorou até a entrada em funcionamento de um novo Governo, que saiu das eleições gerais de 1994.

Do AGP resulta que as Forças Armadas seriam compostas por três ramos, nomeadamente o Exército, a Força Aérea e a Marinha.

A primeira tarefa da Comissão Conjunta foi a de fixar uma estrutura provisória das FADM, que funcionaria até a tomada de posse do novo Governo.

Assim, criou-se um Comando Superior, cuja missão geral era implementar as directivas recebidas do Comando Conjunto, tendo em vista o levantamento das estruturas e o apoio das forças.

Neste período transitório, o Comando Superior das FADM era exercido por dois oficiais generais com a mesma categoria, designados respectivamente pelo Governo e pela RENAMO, sendo que as decisões deste órgão seriam assinadas pelos dois generais.

Os três ramos das FADM (Exército, Força Aérea e Marinha) e o Comando Logístico ficavam na dependência do Comando Superior, os quais teriam a seguinte estrutura¹⁷¹:

¹⁷¹ Cfr. AGP, Protocolo IV, I, iii, n.º 3.

- O Comando do Exército, que integrava as regiões militares, na dependência directa do Comandante do Exército. As regiões militares (Sul, Centro e Norte do País), cada tinha um Comandante com a patente de general, assistido por um segundo Comandante.
- O Comando da Força Aérea, que seria constituída tomando em conta a formação e a capacitação profissional dos efectivos provenientes da Força Aérea e das forças da RENAMO.
- O Comando da Marinha, que seria constituído tendo em consideração a formação e a capacitação profissional dos efectivos provenientes da Força Aérea e das forças da RENAMO.
- O Comando Logístico e de Infraestruturas, cuja função era planificar e propor o apoio administrativo e logístico às FADM e garantir a logística de produção e aquisição, sendo dirigido por um General e um segundo Comandante.

3.3. Funcionamento dos serviços de informação (SISE)¹⁷²

A primeira regra de ouro que as partes estabeleceram, no AGP, sobre esta área, é a de reconhecimento dos Serviços de Informação e Segurança já existentes, com vista a garantir a disponibilização de informações estratégicas necessárias ao Estado e para a protecção da soberania e independência; a necessidade da sua continuidade até a tomada de posse do novo Governo, em 1995, e a sua subordinação ao Presidente da República.

Nota-se neste âmbito a preocupação das partes em não interferir na organização e funcionamento destes serviços, atendendo a sua importância primordial para o Estado e a Sociedade. Apesar deste facto, as partes consagraram um conjunto de regras que assegurassem a imparcialidade e isenção destes serviços, nomeadamente:

- O SISE deveria executar as suas tarefas e funcionar estritamente de acordo com o espírito e a letra dos princípios democráticos internacionalmente reconhecidos.

¹⁷² Ver AGP, Protocolo IV, IV, n.ºs 1, 2, 3 e 4.

- O SISE deveria respeitar os direitos civis e políticos dos cidadãos, bem como os direitos humanos e as liberdades fundamentais internacionalmente reconhecidos.

- O SISE deveria desempenhar as suas funções, norteando-se pelo interesse do Estado e do bem comum, de forma alheia a toda a consideração partidária, ideológica ou de posição social, ou qualquer outra forma de discriminação.

- O SISE deveria actuar sempre e em todos os aspectos, em conformidade com os termos e o espírito do AGP.

- O SISE deveria ser composto, a todos os níveis de serviço, por pessoal seleccionado com base nos princípios da isenção, imparcialidade e outros internacionalmente aceites.

- As medidas tomadas pelo SISE, bem como todas as actuações dos seus agentes deveriam pautar-se pela legislação moçambicana e pelos princípios acordados nos termos do AGP.

- As actividades e atribuições do SISE estão limitadas à produção de informações requeridas pelo Presidente da República, dentro dos limites autorizados pela lei e no estrito respeito pelos princípios do Estado de Direito e dos direitos e liberdades fundamentais. As informações assim obtidas não poderão ser usadas em nenhum caso para limitar o exercício dos direitos democráticos dos cidadãos ou para favorecer qualquer partido político.

- Em nenhum caso deveriam ser atribuídas ao SISE funções policiais.

- O Director-geral e o Vice-Director-Geral do SISE são nomeados pelo Presidente da República.

As regras e princípios acabados de anunciar, em grande parte já figuravam da Constituição de 1990 e da Lei n.º 2/91, de 23 de agosto, Lei do SISE, mas em certa medida foram reafirmados e, de certa forma, sofreram uma nova dinâmica e aprofundamento.

Para a garantia da observância destas regras, as partes do AGP acordaram a constituição de uma Comissão Nacional de Informação (COMINFO), composta

por vinte e um membros, que pelas suas características profissionais e pessoais e pela sua actuação no passado, deem garantias de equilíbrio, efectividade e independência em relação a todos os partidos políticos e entrariam em funcionamento após quinze dias da assinatura do AGP. Tais cidadãos seriam apresentados da seguinte forma: (i) seis designados pela RENAMO; seis pelo Governo e (iii) nove resultantes das consultas que o Presidente da República faria junto das forças políticas do País e entre cidadãos com as características profissionais descritas.

Esta comissão teria poderes de investigação de qualquer assunto relacionado com a actuação do SISE tido como contrário aos princípios estabelecido na legislação e no AGP, podendo o pedido de investigação ser rejeitado por dois terços dos membros. Do relatório elaborado e apresentado, a Comissão deveria dar conhecimento às instituições competentes do Estado das anomalias encontradas para que estas tomem medidas policiais ou disciplinares adequadas.

Em conclusão, resulta do AGP que esta área não deveria integrar elementos provenientes das partes no acordo, o que, desde logo, demonstra a preocupação das partes em tornar o SISE um serviço profissionalizado, imparcial e independente dos partidos políticos, ficando, unicamente, na dependência do Presidente da República e sob supervisão da referida Comissão.

3.4. A despartidarização e reestruturação da força policial¹⁷³

A despartidarização das forças policiais foi uma das preocupações do AGP. Mas ressalta um princípio básico muito importante do AGP, o de que as forças policiais deveriam ser mantidas longe das partilhas entre as partes, pois não são o instrumento da defesa da república contra o inimigo externo, nem integram a segurança externa.

Na fase transitória, que decorreria do AGP até à tomada de posse do novo Governo eleito nas eleições multipartidária de 1994, as forças policiais

¹⁷³ Cfr. AGP, Protocolo IV, V (1-7).

continuavam a exercer as suas funções sob responsabilidade do Governo até então existente. Contudo, ficavam adstritos aos seguintes princípios fundamentais, quanto à sua actuação:

- “a) executar as suas tarefas e funcionar estritamente de acordo com o espírito e a letra dos princípios democráticos internacionalmente reconhecidos;
- b) respeitar os Direitos Cíveis e Políticos dos cidadãos, bem como os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais internacionalmente reconhecidos;
- c) desempenhar as suas funções norteando-se pelo interesse do Estado e do bem comum, de forma alheia a toda a consideração partidária, ideológica ou de posição social, ou de qualquer outra forma de discriminação;
- d) actuar sempre em conformidade com os termos e o espírito do Acordo Geral de Paz;
- e) agir sempre com imparcialidade e isenção em relação a todos os partidos políticos”¹⁷⁴.

O pessoal da força policial passava a ser recrutado de acordo com as regras internacionalmente aceites, nomeadamente o concurso público de selecção do pessoal, a transparência, a imparcialidade e a igualdade entre os cidadãos, o que inculcava, no seio destas forças policiais, o princípio do apartidarismo.

O AGP deferiu as seguintes tarefas fundamentais à Polícia da República de Moçambique (PRM):

- “a) assegurar o respeito e a defesa da lei;
- b) preservar a ordem e tranquilidade públicas, prevenindo e reprimindo o crime;
- c) garantir a existência de um clima de estabilidade e de harmonia sociais”¹⁷⁵.

¹⁷⁴ AGP, Protocolo IV, v. n.º 2.

¹⁷⁵ AGP, Protocolo IV, v. n.º 4.

Estas tarefas têm como efeitos a tomada de um conjunto de medidas policiais, as quais deviam ser, igualmente, condicionadas pelas leis e normas em vigor na República de Moçambique e pelos princípios acordados no AGP. Tais regras eram enformadas pelos princípios do Estado de Direito e dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e as actividades policiais não poderiam ser orientadas em nenhum caso para limitar o exercício dos direitos democráticos dos cidadãos ou para favorecer qualquer partido político.

A estrutura das forças policiais seria constituída pelo Comandante-Geral e o Vice-Comandante-Geral, nomeados pelo Presidente da República.

As actuações da PRM, segundo as normas e princípios consagrados no AGP, deveriam ser fiscalizadas por uma Comissão Nacional de Assuntos Policiais, constituída por vinte e um membros, que não sendo membros da PRM, deviam, pelas suas características profissionais e pessoais e pela sua actuação no passado, darem garantias de equilíbrio, efectividade e independência em relação a todos os partidos políticos. Com efeito, esta Comissão seria composta por seis elementos indicados pela RENAMO, seis apresentados pelo Governo e nove resultantes de consultas feitas pelo Presidente da República junto das forças políticas do País e entre cidadãos moçambicanos que reúnam os requisitos estabelecidos.

A Comissão teria poderes de investigação de qualquer assunto relacionado com a actuação da PRM, verificando se os princípios e valores consagrados foram respeitados ou não, dando conhecimento das suas constatações às instituições competentes do Estado para a tomada de medidas judiciais ou disciplinares adequadas.

Em conclusão, pode-se ler deste AGP que à força policial incumbe tarefas de segurança interna, devendo a sua organização e funcionamento, bem como o recrutamento do respectivo pessoal serem guiados pelos valores e princípios internacionalmente aceites em democracias, o que desde logo afastou a preocupação pela divisão dos lugares entre as partes no AGP, como acontecera com os efectivos das Forças Armadas.

CAPÍTULO V

SISTEMA POLÍTICO MOÇAMBICANO

O estudo do sistema político prevalecente em Moçambique vai fornecer elementos indispensáveis para a compreensão das implicações do sistema do Governo nas competências constitucionais da Defesa Nacional e Forças Armadas.

Portanto, como é em Ciência Política, o sistema político que se pretende analisar tem a ver com o conjunto de instituições políticas moçambicanas através das quais o Estado se organiza para exercer o seu poder sobre a sociedade. Mais importante do que estudar as instituições políticas moçambicanas será analisar como está regulada a relação entre elas no exercício do poder.

Com efeito, analisar-se-á o sistema de governo moçambicano. Antes, será importante caracterizar facticamente como tem funcionado o sistema multipartidário implantado após o AGP até os dias actuais.

Secção I

A narrativa das crises sistemáticas pós processo eleitoral

O sistema eleitoral moçambicano foi acordado em Roma e estabelecidos os respectivos princípios fundamentais no Protocolo III do AGP. Moçambique desde a realização das primeiras eleições gerais tem vivido momentos de crise pós-eleitoral patrocinados pelo maior partido da oposição (a RENAMO), com recurso à violência armada como forma de contestar os resultados eleitorais.

A maior acusação feita por aquele Partido tem como pano de fundo a gestão do processo eleitoral. Ora, analisa-se a seguir o escopo dessa legislação eleitoral.

1. Os princípios fundamentais da Legislação Eleitoral

O Protocolo III do AGP estabelece um conjunto de princípios que viriam a ser o núcleo duro da legislação eleitoral futura, nomeadamente: o sistema eleitoral, o direito ao voto, a CNE, assembleia de voto, a eleição da Assembleia da República, a eleição do Presidente da República, as finanças e facilidades e a simultaneidade das eleições.

1.1. Sistema eleitoral

O Protocolo III do AGP, como primeiro princípio, precisa que “A Lei Eleitoral estabelecerá um sistema eleitoral que respeite os princípios de voto directo, igual, secreto e pessoal”.

Desta redacção é necessário encontrar a noção de sistema eleitoral, para depois aferir o sentido real do sistema que se pretendia materializar em Moçambique.

Assim, o sistema eleitoral pode ser definido em dois sentidos, o amplo e o restrito.

Diz-se sistema eleitoral, no sentido amplo:

“(...) o conjunto de regras, de procedimentos e práticas, com a sua coerência e a sua lógica interna, a que está sujeita a eleição em qualquer país e que, portanto, condiciona (juntamente com elementos de ordem cultural, económica e política) o exercício do direito ao sufrágio”¹⁷⁶.

Em sentido restrito, o sistema eleitoral é:

“(...) a forma de expressão da vontade eleitoral, o modo como a vontade dos eleitores de escolher este ou aquele candidato, esta ou aquela lista, se traduz num resultado global final o modo como a vontade (psicológica) de cada eleitor ou do conjunto dos eleitores é interpretada ou transformada na vontade eleitoral (...)”¹⁷⁷.

Tendo em atenção o texto do AGP, “... um sistema eleitoral que respeite os princípios de voto directo, igual, secreto e pessoal”, é preciso referir, em primeiro plano, que a partir dos conceitos apresentados, pode concluir-se que sistema eleitoral, nada mais é, que o conjunto de normas por meio do qual se vai definir o resultado de uma eleição, estabelecendo a forma pela qual o eleitor faz suas escolhas, como os votos são contabilizados. Em suma, essas regras ditam: i) as condições de acesso ao poder: ii) os condicionalismos das oportunidades dos participantes; iii) a transformação do voto popular (vontade política) em posição de poder estadual e iv) as condições que visam converter o voto em mandatos.

Em segundo lugar, explicado o significado de sistema eleitoral, qual devia ser, no espírito do AGP, o sistema que permitiria um voto directo, igual, secreto e pessoal?

A resposta só pode vir da classificação dos sistemas eleitorais. Neste caso particular, o texto do AGP «um sistema eleitoral que respeite os princípios de

¹⁷⁶ MIRANDA, Jorge. *Ciência Política* - Formas de Governo. Lisboa: Livraria Arco Iris, Lda., 1992, p. 208.

¹⁷⁷ MIRANDA, Jorge. *Ciência Política*, *ob. cit.*, [176], pp. 209-201.

voto directo, igual, secreto e pessoal» indica para o sistema eleitoral proporcional, isto é, baseado na representação proporcional.

Este sistema deriva, naturalmente, do princípio democrático, com vista a assegurar a participação política igual de todos os cidadãos moçambicanos. Assim, a participação igual analisa-se, tendo em conta: “o direito igual de eleger os titulares de cargos públicos; o direito igual de ser eleito para o exercício de funções públicas e o direito igual de impor, mediante o exercício do poder de sufrágio, a revisão da decisão política do Estado”¹⁷⁸.

Parece dever adicionar-se à justificação atrás dada, a teoria da proporcionalidade como princípio concretizante da igualdade do direito de sufrágio, pois, amplamente, este significa e determina a atribuição do direito ao sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico a cada cidadão. Pelo que cada cidadão tem direito a um voto, apenas, cada voto tem a mesma eficácia, pelo que não podem existir voto plúrimo nem votos com efeitos qualificados¹⁷⁹.

Portanto, vingava, assim, no ordenamento jurídico pátrio o princípio da igualdade do voto, garantindo-se, a todos, iguais oportunidades de influenciar a escolha de titulares de cargos políticos elegíveis, nomeadamente, o Presidente da República, a Assembleia da República, as assembleias provinciais e as autarquias locais e, como consequência, o afastamento de votos de qualidade e plúrimos, o que faz concluir que o AGP adoptou o sistema eleitoral proporcional, baseado na representação proporcional para o apuramento dos resultados eleitorais.

1.2. Direito ao voto

O AGP preferiu a designação direito ao voto ao invés de direito ao sufrágio. Mas este direito já vinha estabelecido no art.º 73 da CRM de 1990, como um dever cívico e direito pessoal que só podia ser exercido por indivíduos

¹⁷⁸ CORTÊS, Jorge e ALMEIDA, Vasco Duarte de (Coord.). *Estudos Vários de Direito Eleitoral*. Lisboa: 1996, p. 47.

¹⁷⁹ Nestes termos, CORTÊS, Jorge e ALMEIDA, Vasco Duarte de (Coord.). *Estudos Vários de Direito Eleitoral*, ob. cit., [178], p. 42.

com dezoito anos, excepto os legalmente privados. Portanto, o AGP veio colocar as balizas de regulamentação do direito ao sufrágio pela lei.

Deste modo, o direito ao sufrágio devia obedecer:

- A idade de maior de dezoito anos para exercer o direito ao voto, que, aliás, foi coincidente com a estabelecida pela CRM de 1990, pois, ao contrário, se tivesse sido acordada outra idade implicaria uma revisão pontual da Constituição. Note-se que, hoje, esta exigência foi melhorada, no sentido de que são eleitores todos os cidadãos independentemente do sexo que, até à data das eleições, completem dezoito anos¹⁸⁰.

- As excepções ao direito ao sufrágio, nomeadamente os que sofrem de incapacidade mental comprovada ou demência e os detidos ou legalmente condenados à pena de prisão por crime doloso de delito comum enquanto não haja expirado a respectiva pena.

A excepção relativa aos detidos ou legalmente condenados à pena de prisão por crime doloso de delito comum, enquanto não haja expirada a respectiva pena acordada entre as partes é restritiva dos direitos de participação política, em particular, a universalidade proclamada pela Lei Fundamental, pois até hoje se reproduz na legislação eleitoral¹⁸¹.

Esta excepção, que ainda vigora entre nós, afronta o n.º 3 do art.º 61 da Constituição na medida em que:

“Nenhuma pena implica a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos, nem priva os condenados dos seus direitos fundamentais, salva as limitações inerentes ao sentido da condenação e às exigências específicas da respectiva execução”.

Decerto, é o sentido da condenação na sentença que pode somente restringir o direito ao voto e não o legislador, através da lei formal, o que é feito

¹⁸⁰ Cfr. n.º 1 do art.º 10 da Lei n.º 7/2007, de 26 de fevereiro, Lei Eleitoral.

¹⁸¹ Cf. Art.º 12 da Lei n.º 7/2007, de 26 de fevereiro: “Não são eleitores: (...) c) os delinquentes condenados em pena de prisão por crime doloso, enquanto não haja expirado a respectiva pena”.

pelo juiz da causa, tendo em conta os factos criminosos em causa e os seus efeitos na sociedade. Não pode convencer a corrente segundo a qual os condenados não são pessoas éticas e não idóneas para participar dos negócios públicos.

Note-se que a lei podia muito bem restringir aos presos o direito de serem eleitos, contudo, deixando o direito de votar à sua disponibilidade, pois não cabe, com efeito, ao legislador ordinário determinar quem é ético e idóneo para votar, porque em muitos casos podem existir pessoas condenadas que são mais éticas do que os não condenados.

Portanto, a legislação ordinária devia evitar a suspensão automática do direito ao voto, deixando esta matéria para a sua concretização pelo juiz da causa, através da sentença, conformando, desta forma, o comando constitucional.

- A inscrição do cidadão nas listas eleitorais como condição para o exercício do direito ao voto. Logicamente, que esta inscrição se faz através do recenseamento eleitoral.

- Mobilização de todos os cidadãos maiores de dezoito anos para se registarem e exercerem o direito ao voto. Esta acção viria a concretizar-se através de campanhas de educação cívica.

1.3. Comissão Nacional de Eleições

O AGP preconiza que o Governo criará uma Comissão Nacional de Eleições para organizar e dirigir o processo eleitoral. Esta Comissão devia ser composta por pessoas que, pelas suas características profissionais e pessoais, deem garantias de equilíbrio, objectividade e independência em relação a todos os partidos políticos, sendo que um terço da composição devia ser indicada pela RENAMO.

Importa, desde já, analisar, com detalhe, o quadro imposto à CNE pelo AGP, em particular as expressões: “uma Comissão Nacional de Eleições composta por pessoas que, pelas suas características profissionais e pessoais,

deem garantias de equilíbrio, objectividade e independência em relação a todos os Partidos Políticos”.

A propósito, o Mestre Paulo Daniel COMOANE escreve que “retiram-se ilações importantes sobre a forma como desde a sua génese a CNE foi vista e, sobretudo, como se deverá perspectivar a sua evolução e consolidação. Com efeito, quando as garantias que se pretendem sejam asseguradas pela CNE dependem das *características profissionais e pessoais*, fica-se logo com a impressão de que do ponto de vista jurídico-administrativo, este órgão foi e é encarado na perspectiva dos respectivos titulares”¹⁸².

Outra questão essencial tem a ver com o facto de que a composição integraria um terço dos membros vindos da RENAMO, o que faz concluir que a futura CNE seria um órgão partidarizado. Contudo, a partidarização não impede que os membros da CNE tenham características profissionais e pessoais que possam dar o equilíbrio, pois um partido pode escolher uma pessoa que seja um bom profissional.

Questão controversa coloca-se quanto à necessidade de compatibilização entre partidarização da CNE e a garantia de imparcialidade e objectividade. Como compatibilizar estes critérios?

Primeiro, a partidarização da CNE implica, necessariamente, que o partido indicará para aquele órgão pessoas sobre as quais nutre confiança política de uma representação digna e conforme os princípios e ideologia daquele partido. É verdade que, como refere COMOANE, pode dissimular-se a confiança política, (...) sem querer dizer necessariamente que tais membros sejam também membros dos respectivos partidos políticos proponentes, a verdade é que haverá sempre uma confiança política entre o titular do cargo e o partido. Esta confiança pode muito bem ser consolidado através da disciplina partidária de que o temor reverencial será sempre um factor determinante para a sua observância”¹⁸³.

¹⁸² COMOANE, Paulo Daniel. “*Uma visão jurídico-administrativa da Comissão Nacional de Eleições (CNE)*”, in: *Seminário de reflexão sobre o processo eleitoral moçambicano*. Maputo: EISA, 2006, p. 2.

¹⁸³ COMOANE, Paulo Daniel. “*Uma visão jurídico-administrativa da Comissão Nacional de Eleições (CNE)*”, *ob. cit.*, [182], p. 4.

Segundo, a objectividade em relação aos partidos políticos que se exige dos membros da CNE quer dizer que os membros da futura CNE devem ser isentos e equidistantes das cores partidárias que lhes propuseram, devendo tomar decisões segundo a lei e a sua convicção: todavia, note-se que a objectividade não pode ser entendida como definitiva e absoluta, pois vão referir-se e vincular-se às condições em que as funções de membro forem desempenhadas.

Terceiro, a independência significa que os membros da CNE não devem exercer cargos públicos no Governo para evitar que se sujeitem à hierarquia dos órgãos superiores do poder. Assim, a independência dos membros da CNE será garantida através de consagração de um quadro de incompatibilidades.

À CNE é deferido pelo AGP um conjunto de poderes, nomeadamente, de elaborar regulamentos para a disciplina da propaganda eleitoral, sobre a distribuição do tempo de antena, utilização de lugares e instalações públicas e privadas durante a campanha eleitoral; os poderes de supervisão e controlo do processo eleitoral, poderes de decidir reclamações sobre eleições, entre outros.

Igualmente, o AGP confere à CNE poderes jurisdicionais, nomeadamente, de “Receber, examinar e deliberar sobre as reclamações quanto à validade das eleições”¹⁸⁴.

1.4. Assembleia de voto

A assembleia de voto é tida como o centro de atenções de todo o processo eleitoral, pois congrega todos os cidadãos eleitores que devam exercer o direito ao voto, uma mesa de voto e representantes das diversas candidaturas e partidos políticos. A assembleia de voto é constituída por tantas mesas, dirigidas por um presidente, um vice-presidente e escrutinadores, e é nela onde ocorre o processo de contagem dos resultados preliminares e, mesmo assim, determinantes para o apuramento geral e final.

O AGP tratou de deferir um conjunto de poderes aos delegados de candidatura ou dos partidos políticos afectos nas assembleias de voto com vista à

¹⁸⁴ Subponto 5, alínea b) do n.º 3 do Ponto V do Protocolo III do AGP.

garantia de eleições livres, justas e transparentes, pois devem fiscalizar todas as operações eleitorais, ocupando lugares mais próximos da mesa da assembleia de voto, apresentar reclamações, rubricar e assinar a acta da mesa e serem ouvidos e esclarecidos sobre todos os problemas decorrentes do funcionamento da assembleia de voto.

1.5. Eleição da Assembleia da República

É o AGP que determinou o sistema, os círculos eleitorais e as coligações eleitorais, bem como a barreira para a representação na Assembleia da República. Deste modo, as províncias constituem os círculos eleitorais e o número de assentos por cada província é determinado tendo como base a densidade populacional eleitoral activa.

O sistema eleitoral imposto pelo AGP é o da representação proporcional, tendo em conta, nos termos do próprio AGP, a necessidade de estabelecer um sistema que respeite os princípios de voto directo, igual, secreto e pessoal.

As coligações entre partidos são admitidas pelo AGP desde que os interessados apresentem as suas listas eleitorais com um único símbolo, e que fosse antes do início da campanha eleitoral.

É estabelecida uma barreira para a representação na Assembleia da República, uma percentagem a ser determinada pela Lei Eleitoral. A referida barreira baseia-se numa percentagem mínima de votos expressos à escala nacional sem a qual os concorrentes não poderão ter assento na AR. Impôs-se, igualmente, que a consagração do percentual será feita com base na consulta com todos os partidos políticos e não deverá ser inferior a 5% e superior a 20%.

Contrariamente à idade estabelecida pela CRM de 1990, de dezoito anos para o cidadão poder ser eleito, o AGP veio elevar esta idade para 25 anos, aplicável somente para as primeiras eleições gerais multipartidárias e estabeleceu-se, por fim, a regra de prevalência da ordem nas listas para a eleição a deputado da AR.

1.6. Eleição do Presidente da República

O AGP estabeleceu os princípios aplicáveis à eleição do PR, nomeadamente, que só poderá ser eleito o candidato que conseguir obter a maioria absoluta dos votos validamente expressos, sendo que não havendo, proceder-se-ia a uma segunda volta entre os dois primeiros candidatos mais votados. Consagrou-se a idade de trinta e cinco anos, que se conformou com a já prevista na CRM de 1990, para que um cidadão possa ser eleito para o cargo de PR.

Por fim, o AGP estabeleceu, ainda, que as candidaturas para PR devem ser apoiadas por um mínimo de dez mil assinaturas de cidadãos moçambicanos maiores de dezoito anos com capacidade eleitoral activa.

1.7. Finanças e facilidades

O financiamento da campanha eleitoral é um dos temas mais sensíveis da política moderna, inserindo-se, logicamente, no financiamento da futura vida política dos partidos políticos nos momentos eleitorais. Neste sentido, garante-se a todos os partidos políticos concorrentes às eleições os subsídios e o apoio logístico para a campanha eleitoral.

Assim, alcançava-se, desta forma, a transparência nos processos eleitorais e igualdade de oportunidades para todos os concorrentes.

1.8. Simultaneidade

O AGP consagrou o princípio da simultaneidade entre as eleições da Assembleia da República e as eleições para o Presidente da República. Isto é, as eleições realizam-se nos mesmos dias, havendo, urnas para a eleição do PR e urnas para a eleição da AR, o que implicou, igualmente, a existência de dois tipos de boletins de voto e de urna.

2. O problema de recurso à violência armada pela RENAMO

A RENAMO assentou, no AGP com o Governo, a desmobilização de todas as forças, excepto as que constituiriam a guarda pessoal do respectivo Líder, o Senhor Afonso Dlhakama:

“Considerando que o Senhor Afonso Macacho Marceta Dhlakama declarou a sua disponibilidade em assinar um cessar-fogo imediato caso fossem providenciadas certas garantias e segurança no que se refere tanto à sua segurança pessoal, como a dos seus membros (...)”¹⁸⁵.

Eventualmente, aproveitando-se desta cláusula, a RENAMO manteve efectivos armados nas matas e na Cidade, com o pretexto de servirem de garantias de segurança do respectivo Líder.

O grande problema que se pode colocar tem a ver com o alcance real da cláusula “garantias e segurança no que se refere à segurança pessoal”.

Esta questão foi objecto de debate no sentido de se esclarecer se as forças que continuam nas matas faziam parte deste efectivo ou somente este grupo de garantia de segurança pessoal seria aquele que acompanhava o Líder da RENAMO, como guarda pessoal na residência familiar?

Do lado do Governo, a interpretação foi sempre a de que o grupo de segurança pessoal seriam os que se encontravam adstritos à sua residência e família, o que deslegitimava a manutenção de efectivos nas antigas bases da RENAMO, em particular, no Distrito de Gorongosa.

Por consequência desta interpretação governamental, todos os grupos que se encontravam nas matas eram ilegais e afrontavam o ordenamento jurídico constitucional, segundo o qual *“É vedado aos partidos políticos preconizar ou recorrer à violência armada para alterar a ordem política e social do país”¹⁸⁶.*

Do lado da RENAMO, foi sempre entendido que os grupos armados em Gorongosa constituíam a extensão dos efectivos de guarda pessoal do seu Líder.

¹⁸⁵ AGP, Declaração conjunta de 7 de agosto de 1992.

¹⁸⁶ Art.º 77 da CRM, na versão dada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de junho, publicada no *BR* n.º 115, I Série, 2.ª Suplemento.

Do lado da sociedade civil, uma questão estava bem clara, que a manutenção dos efectivos armados pela RENAMO constituía uma ameaça à paz, liberdade de circulação de pessoas e bens.

De facto, este receio da sociedade civil veio a concretizar-se desde o ano de 2000, como resultado de contestação dos resultados das eleições gerais de 1999, em que a Renamo perdeu a favor da FRELIMO.

Aqueles efectivos da RENAMO vieram mais tarde a constituir numa ameaça verdadeira à paz, sendo utilizados pela RENAMO para a desestabilização, através de ataques armados a pessoas e bens, destruição de infra-estruturas. Portanto, estes efectivos passaram a ser o braço armado do Partido RENAMO, que vem crescendo, com o recrutamento clandestino de novos grupos, que hostilizam o País.

A contestação eleitoral da RENAMO, através destes homens armados, começou com os actos de desestabilização nacional, conforme o seguinte quadro cronológico de acontecimentos:

1.º - Nos dias 22 e 23 de novembro de 2000, fruto destas manifestações e actos de desobediência destes homens armados, cidadãos detidos neste âmbito morrem na cadeia distrital de Montepuez, Cabo Delgado.

2.º - A 20 de Dezembro de 2000, inicia-se um processo de negociações entre o Governo e a RENAMO, no âmbito das reivindicações deste Partido. Participam nessas negociações, o Presidente da República, Joaquim Chissano e o Líder da Renamo, Afonso Dhlakama, como resultado das pressões da sociedade moçambicana e da comunidade internacional, nomeadamente da União Europeia, tendo os dois líderes anunciado reuniões subsequentes e terminado o encontro com um simbólico aperto de mão, e subsequente assinatura de um acordo em 2001, que pôs termo às contestações daquele Partido da oposição, mas sem que isso significasse o seu desarmamento.

3.º - No ano de 2003, realizam-se as segundas eleições autárquicas. Não houve contestações armadas por parte da RENAMO, talvez influenciado pelo facto de, sendo eleições locais, e a decorrerem em quase 43 autarquias, foi fácil

redistribuir “o mal pela aldeia”. Isto é, a oposição conseguiu também fazer-se representar na direcção de certos municípios, sendo de destacar a segunda capital do país, a Cidade da Beira.

4.º - Em 2004, realizaram-se as terceiras eleições gerais, tendo ingressado na corrida eleitoral para a Presidência da República um novo candidato, o Senhor Armando Emílio Guebuza, a concorrer pelo Partido FRELIMO contra o Senhor Afonso Dlhakama pela RENAMO. A RENAMO e o seu candidato voltaram a perder as eleições.

Em 2009, realizam-se as quartas eleições gerais, voltando a renovar o mandato o Presidente Armando Emílio Guebuza, candidato da FRELIMO, com cerca de 75% de votos.

5.º - Em 2012, o Partido RENAMO iniciou o processo de contestação política, através de hostilidades militares que consistiram, em primeiro lugar, na reactivação das suas antigas bases militares em quase todo o território nacional, principalmente, na região centro do País, momento a que se seguiram os actos de ataques armados às infra-estruturas públicas, militares, pessoas e bens.

O período de 2012 a 2014, foi caracterizado por hostilidades militares, exigindo a RENAMO, uma reforma na Comissão Nacional de Eleições. Nesta fase a CNE era uma entidade maioritariamente constituída por pessoas profissionais provenientes da sociedade civil.

O modelo da CNE instituído em 2007, tinha registado uma evolução na composição, reduzindo-se o número de dezanove para treze membros o que pode permitir uma maior operatividade e melhor articulação, tendo em conta que um grupo reduzido é capaz de produzir mais consenso e ser mais coeso do que um grupo maior e notou-se, em relação ao regime anterior, o ingresso na CNE de um novo tipo de sujeito: *a sociedade civil*.

Na legislação que vai regular as eleições de 2008 das autarquias e de 2009, as do Presidente da República, legislativas e das assembleias provinciais, nota-se um avanço na consolidação e ampliação da intervenção deste novo sujeito: um salto qualitativo e quantitativo, pois ao invés de indicar um membro que é o

Presidente da CNE, passou a indicar oito membros dos treze da composição, restando para os partidos com assento parlamentar indicar cinco.

Contudo, a aprovação desta legislação, em 2007, na Assembleia da República não tinha sido consensual entre a FRELIMO e a RENAMO¹⁸⁷, tendo sido passada a legislação por ditadura de voto democrático da maioria parlamentar (FRELIMO), o que normalmente deixa uma má impressão, apesar de serem regras democráticas, por duas razões:

– Tratando-se de legislação que vai regular as eleições, é sempre melhor que seja aprovada por acordo ou consenso entre os partidos políticos, pelo menos, representados na Assembleia da República, depois de acesos debates com outros contendores políticos sem assento no Parlamento e a sociedade.

– A primeira legislação eleitoral tinha sido acordada em Roma no AGP pelos dois Partidos (RENAMO, enquanto braço armado) e FRELIMO, enquanto Governo de Moçambique, em termos de princípios e composição da CNE. Nos anos seguintes, depois das primeiras eleições gerais, a legislação eleitoral tinha sido aprovada por consenso.

Depois das eleições de 2004, a RENAMO tinha proposto as seguintes matérias de fundo que se tornaram controvertidas entre as partes no Parlamento e ditaram o voto maioritário da FRELIMO¹⁸⁸:

“Necessidade de alterar a composição da CNE, para se introduzir o princípio de paridade (a FRELIMO e a RENAMO indicariam todos os membros da CNE em circunstâncias de paridade) em substituição da representação parlamentar. Esta proposta implicava, *ab initio*, a preterição do princípio da representação parlamentar acordado em legislação anterior e desde 1998, e que veio substituir os AGP e da sociedade civil da composição da CNE, uma entidade que tinha sido

¹⁸⁷ MACIE, Albano. *Etiologia das sucessivas reformas do Direito Eleitoral Positivo Moçambicano e perspectiva da sua evolução, com ênfase na Comissão Nacional de Eleições*. Maputo: BSB Printers, 2013, pp.183-189.

¹⁸⁸ MACIE, Albano. *Etiologia das sucessivas reformas do Direito Eleitoral Positivo Moçambicano ...*, *ob. cit.*, [187], pp. 169-180.

acordada em 2003, embora até esta altura indicasse somente o presidente do órgão”.

Do lado da FRELIMO, entendeu-se que era o momento de profissionalizar o órgão e expurgá-lo de muita interferência dos partidos políticos, o que implicava a redução do efeito do princípio da representação parlamentar. Dos 19 membros da CNE anteriores (18 vindos da FRELIMO e da RENAMO e 1 da sociedade civil), devia-se reduzir a composição para 13, sendo que 5 seriam designados segundo a representação parlamentar contra os anteriores 18 e 8 viriam da sociedade civil, crescendo do anterior 1 membro.

Portanto, para a FRELIMO, era preciso dar resposta à contestação da sociedade civil que pretendia ver os órgãos eleitorais profissionalizados e não partidarizados sobre:

“Necessidade de mudar as formas de recrutamento dos funcionários do STAE (Secretariado Técnico de Administração Eleitoral), que é o órgão executivo da CNE, do concurso público de avaliação para a adopção de um princípio de indicação partidária, em que a FRELIMO e a RENAMO designariam funcionários segundo o princípio de paridade”.

Para a FRELIMO, estas propostas significavam um recuo e total politização do órgão de apoio, bem como a violação do princípio de acesso ao emprego público constitucionalmente consagrado, que exige a realização de um concurso público de ingresso na Função Pública¹⁸⁹. Portanto, para este Partido era preciso quebrar com todas as veleidades do AGP, que bipolarizava os órgãos eleitorais entre a FRELIMO e a RENAMO, tornando-os profissionais.

Como consequência da agudização das posições entre os dois Partidos com assento parlamentar, em 2007, a Legislação Eleitoral acabou sendo

¹⁸⁹ Cfr. Art.º 250 da CRM: “1. O acesso à Função Pública e a progressão nas carreiras profissionais não podem ser prejudicados em razão da cor, raça, sexo, religião, origem étnica ou social ou opção político-partidária e obedece estritamente aos requisitos de mérito e capacidade dos interessados”.

aprovada por ditadura de voto maioritário da FRELIMO, o que, desde logo, abria a frente de hostilidades e agudizava as desconfianças políticas entre ambos.

A RENAMO começou a construir a tese de que a CNE e o STAE não garantiam a independência e a imparcialidade dos processos eleitorais, o que implicava a sua remodelação urgente. Portanto, as reivindicações da RENAMO centram-se em três questões de fundo: (i) a partidarização da CNE e seu órgão de apoio o STAE; (ii) introdução de homens da RENAMO na Polícia da República de Moçambique; (iii) incorporação dos seus homens armados nas Forças Armadas, fazendo renascer o processo acordado em Roma, em 1992.

Com efeito, uma das consequências destas contestações, a RENAMO reactiva as suas bases militares na região da Gorongosa, no centro de Moçambique, Província de Sofala, e começa a treinar os antigos veteranos, exigindo uma nova ordem política e, em 2013, a RENAMO não participou do processo eleitoral das autarquias locais e começou a intensificar os actos de desestabilização do País, atacando pessoas, bens e infraestruturas.

A RENAMO começou a assumir os ataques que se registavam no país, em particular, com maior intensidade na região centro¹⁹⁰.

A contestação interna e externa¹⁹¹ foi aumentando para que se iniciasse um diálogo entre o Governo e a RENAMO, para pôr fim às hostilidades político-militares. Com efeito, inicia-se o processo de diálogo político entre o Governo e

¹⁹⁰ Afonso Dhlakama, Presidente da RENAMO, garantiu ter ordenado ataques contra alvos militares na província de Sofala para não permitir que o exército governamental e a polícia antimotim se concentrassem no centro, próximo ao seu quartel-general junto à Serra da Gorongosa: "Sim, autorizei ataque... Mas dois dias depois ordenei o cessar-fogo, porque sentimos quando um civil ficou ferido, o objectivo não era civil, era atacar o exército". *In* www.dw.com.pt/-002/.

¹⁹¹ De facto, a União Europeia (UE), o principal parceiro de Moçambique, e o Japão juntaram-se ao coro de vozes da sociedade civil, que apela a uma rápida solução pacífica para a tensão político-militar em Moçambique. A Alta Representante da UE para a Política Externa e de Segurança, Catherine Ashton, manifestou, em comunicado, preocupação com o eclodir da violência causada pela movimentação na província sul de Inhambane de homens armados, supostamente da RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana), o maior partido da oposição. Catherine Ashton condena o uso da força como meio de atingir fins políticos e lamenta a perda de vidas e a deslocação de populações locais devido ao clima de insegurança. A representante da UE insta ao fim imediato dos ataques a civis e a forças de segurança governamentais. Apela também a que a RENAMO e o Governo estabeleçam, sem demora, um processo de diálogo político genuíno e construtivo com vista a alcançarem resultados concretos no sentido da reconciliação pacífica".

a RENAMO, com um conjunto de pontos em cima da mesa, designadamente, a cessação imediata dos ataques militares, o pacote eleitoral, a descentralização e as questões militares (integração das forças residuais da RENAMO na Polícia, Forças Armadas e Serviços de Informação do Estado) e nas FAs.

Apesar dos ataques militares da RENAMO, de fevereiro a abril de 2014, decorreu o processo de recenseamento eleitoral, em todo o País.

A 1 de Março de 2014, o Comité Central da FRELIMO elegeu o Ministro da Defesa Nacional, Engenheiro Filipe Jacinto Nyusi, como seu candidato para as eleições gerais presidenciais que decorreriam naquele ano, devendo enfrentar o Líder da RENAMO, Afonso Dhlakama.

A 24 de Agosto de 2014, o Governo e a RENAMO alcançaram consensos em relação a todos os pontos em debate com vista à cessação das hostilidades militares: “*Este documento já agrega todos os elementos essenciais do processo de cessação das hostilidades militares e da integração nas Forças Armadas e na Polícia da República de Moçambique*”¹⁹².

No mesmo mês e seguinte, a Assembleia da República tinha estado a debater o pacote legislativo no quadro das negociações e paz, que veio incorporar os consensos alcançados nas negociações de paz. Esse quadro legal incluiu a lei de amnistia, para relevar os crimes cometidos no período de hostilidades militares levadas a cabo pela RENAMO; a lei que deferia um estatuto especial ao Líder da RENAMO como chefe do partido da oposição mais votado e o pacote eleitoral.

Em termos de implicações no processo eleitoral, o novo pacote eleitoral estabeleceu o seguinte:

– ***Quanto à CNE***¹⁹³: a CNE passa a ser composta por dezassete membro, sendo um presidente e dois vice-presidentes e catorze vogais; sendo cinco

¹⁹² José Pacheco, Chefe da Delegação do Governo no diálogo político, in: *jornal notícias, de 6 de agosto de 2014*.

¹⁹³ Cfr. Lei n.º 9/2014, de 12 de Março, que altera e república a Lei n.º 6/2013, de 22 de Fevereiro, que estabelece as funções, composição e funcionamento da Comissão Nacional de Eleições (artigos 5 e 6).

indicados pela FRELIMO, quatro pela RENAMO, um pelo MDM e sete provenientes da sociedade civil.

Desta composição, nota-se que vingou a pretensão da RENAMO de impor o princípio de paridade, sendo que a FRELIMO está em circunstâncias de igualdade com a oposição, pois ela indica 5 membros e a oposição (RENAMO e MDM) indicam 5. Portanto, abandona-se o princípio da representação parlamentar, pois com base nele, a FRELIMO tendo 191 deputados indicaria 8 membros e a RENAMO, com 51 deputados indicaria 2 membros, sendo que o MDM com 8 deputados não indicaria nenhum. O presidente é eleito no conjunto dos membros da sociedade civil e os dois vice-presidentes são designados pela FRELIMO e RENAMO.

– *Quanto ao STAE*: o STAE passou a contar com dois tipos de funcionários: os recrutados segundo a Constituição (concurso público), que são permanentes e outros provenientes dos partidos políticos com assento parlamentar nos períodos que vão desde o anúncio do recenseamento até a validação e proclamação dos resultados eleitorais pelo Conselho Constitucional (art.º 51 da Lei da CNE).

– *Quanto às assembleias de voto*¹⁹⁴: a mesa da assembleia de voto é constituída por sete membros, sendo três indicados pela FRELIMO, RENAMO e MDM, respectivamente, e quatro recrutados pelo STAE por concurso público de avaliação curricular.

O novo quadro eleitoral foi bastante elogiado, até o próprio Líder da RENAMO, Afonso Dlhakama, comprometeu-se a reconhecer os resultados das eleições de 15 de outubro de 2014, o que acontecerá pela primeira vez na história da democracia moçambicana, acreditando que a nova lei eleitoral é credível e garante uma votação transparente:

¹⁹⁴ Lei n.º 12/2014, de 23 de Abril, altera e república a Lei n.º 8/2013, de 27 de Fevereiro, que estabelece o quadro jurídico para eleição do PR e dos deputados da AR (artigo 49).

"Com certeza", respondeu numa entrevista telefónica: por isso, andámos a lutar por uma lei credível, para permitir que as coisas sejam transparentes", declarou quando questionado se, após a alteração da lei eleitoral, no âmbito das negociações da Renamo (Resistência Nacional Moçambicana) com o Governo, o maior partido de oposição reconhecerá os resultados em qualquer cenário. "Se todos os moçambicanos e os partidos seguirem as regras da lei eleitoral, quem vier a ganhar as eleições, mesmo que seja um partido pequenino, queremos ser os primeiros a reconhecer a derrota", afirmou Dhlakama, que espera, porém, a sua vitória nas presidenciais e a do seu partido nas legislativas e assembleias provinciais. "Quando a lei não está boa, isso permite a um partido colocar os seus militantes na mesa e os outros sejam amarrados e agredidos", afirmou o presidente da Renamo, mas no futuro, prosseguiu, "a todos, mesmo aos partidos pequenos, deve ser permitido que tenham os seus representantes [nas assembleias de voto], porque é uma luta. A prova dos nove é ali". A partir de agora, segundo o líder da oposição, "é despejar, contar e dar a vitória a alguém, não um cesto de boletins pré-assinalados, e quando as pessoas queriam reclamar eram agarradas e levadas para a cadeia" ¹⁹⁵.

Portanto, as eleições gerais presidenciais, da Assembleia da República e das assembleias provinciais de 2014 realizam-se ao abrigo deste novo quadro jurídico acordado entre o Governo e a RENAMO, nas negociações de paz, incorporando todas as reclamações da RENAMO.

Realizadas as eleições a 15 de Outubro de 2014, as missões internacionais de observação eleitoral consideraram que as eleições gerais em Moçambique foram livres, justas e transparentes, mas os partidos RENAMO e MDM tinham dito que não aceitariam os resultados, alegando irregularidades ¹⁹⁶, de modo que a oposição, apesar de rasgos de elogios à nova legislação eleitoral, que

¹⁹⁵ Ver www.publico.pt/africa. Consultado em setembro de 2018.

¹⁹⁶ Cfr. <https://www.dw.com/pt-002/observadores-elogiam-processo-eleitoral-em-moçambique/a-18002237>. Consultado em setembro de 2018.

permitiu colocá-la em situação de paridade nos órgãos eleitorais, não aceitou os resultados eleitorais de 2014.

Com efeito, a 26 de novembro de 2014, a RENAMO e o MDM propuseram à Assembleia da República a criação de um “Governo de Gestão”, proposta da agenda imediatamente “chumbada” pelo Parlamento.

Embora rejeitada a proposta da agenda, o próprio Líder da RENAMO continuou insistindo neste ponto:

“Prometo que vamos criar o 'Governo de gestão', garantiu Dhlakama no mesmo dia 4 de dezembro durante um comício em Nampula, no norte do país. "Toda esta gente quer que eu seja Presidente da República e que entre já no Palácio. Porque, mais uma vez, roubaram-me 35 por cento [dos votos]"¹⁹⁷. Para a RENAMO, o “Governo de Gestão” seria útil até que se realizem eleições livres e justas, pois permitiria “reformular o STAE, Secretariado Técnico de Administração Eleitoral, e a polícia desde a base ao topo”¹⁹⁸.

Era, na verdade, um *volte face*, pois, depois de terem sido acolhidos pela nova legislação eleitoral as propostas da RENAMO, esta declarou que as eleições de 15 de outubro de 2014 seriam as mais justas e transparentes, para agora voltar a colocar os mesmos problemas que ela própria tinha assumido que havia sido resolvido.

A 9 de Dezembro de 2014, o Líder da RENAMO abandonou a ideia de “Governo de Gestão” e agora clamava por governar as províncias que entende ter vencido, alegando que essa foi a vontade manifestada pelos populares.

Esta ideia era totalmente descabida. Na eleição do Presidente da República só existe um único círculo eleitoral, que é nacional. A centralização provincial não tornava a Província o círculo eleitoral para daí construir-se uma ideia de se ganhar uma eleição, senão em face da centralização nacional.

¹⁹⁷ Cfr. <https://www.dw.com/pt-002/>. Consultado em setembro de 2018.

¹⁹⁸ Porta-voz da RENAMO, António Muchanga, in: <https://www.dw.com/pt-002/>. Consultado em setembro de 2018.

A 15 de Janeiro de 2015, o novo Presidente da República, Engenheiro Filipe Jacinto Nyusi, toma posse. Na sua alocução, em acto solene de posse, afirmou que a riqueza de todo o legado da história do Povo Moçambicano fundava-se em várias conquistas, sendo que uma delas era:

“A Paz, condição primária para a estabilidade política, desenvolvimento económico, harmonia e equidade social. Deve ser inabalável a certeza de que nunca mais os moçambicanos viverão sob a ameaça do medo e o espectro das armas. Como Chefe de Estado, primarei pela abertura ao diálogo construtivo com todas as forças políticas e organizações cívicas para promover a concórdia. Podem estar certos, caros compatriotas, que tudo farei para que, em Moçambique, jamais, irmãos se voltem contra irmãos seja a que pretexto for”¹⁹⁹.

Com efeito, a 21 de janeiro de 2015, as equipas de negociações de Paz retomaram os seus trabalhos, pois a RENAMO tinha reiniciado os seus ataques de desestabilização do País. O processo de contestação da RENAMO consistiu, em primeiro lugar, numa sabotagem política, impedindo os membros da RENAMO de tomarem posse na Assembleia da República e Assembleias Provinciais, mas os membros da RENAMO não cumpriram as orientações do Líder, isoladamente, tomando posse nas várias assembleias.

Os processos reivindicativos da RENAMO prosseguiram com ataques a bens e pessoas, bem como com acções políticas. Com efeito, em fevereiro de 2015, depois de fracassada a ideia de “Governo de Gestão” e de “Governação das Províncias em que o Líder da RENAMO teve maioria, a RENAMO submeteu à Assembleia da República um Projecto de Lei das Autarquias Provinciais, propondo que fossem criados municípios de nível provincial, devendo ser governados pelos partidos que tiveram maioria de votos nessas províncias. A 30 de Abril de 2015, o Parlamento rejeitou o Projecto da RENAMO por inconstitucionalidade.

¹⁹⁹ NYUSI, Filipe Jacinto. *Discurso de tomada de posse como Presidente da República de Moçambique*, Presidência da República. Maputo: 2015.

Reagindo ao “chumbo” do projecto das autarquias provinciais, o Líder da RENAMO afirmou, taxativamente, o seguinte, em comentário à rejeição:

“Não quero sentir-me obrigado a termos de governar à força. Quero governar ou nomear as pessoas constitucionalmente. A reprovação do documento teve motivações políticas (...), o partido no poder, deve pensar melhor na decisão: com a minha idade, não quero nem impedir investimentos, nem assustar investimentos nacionais e internacionais. Portanto, lanço o meu apelo ao Presidente Nyusi e à FRELIMO para reflectirem bem na decisão deles. Porque ainda é cedo, muita coisa pode ser recuperada”²⁰⁰.

A 15 de Junho de 2015, a equipa de observadores internacionais das hostilidades militares, a EMOCHIN, deixou o País, sem ter conseguido iniciar o processo de desarmamento da RENAMO.

O ponto mais crucial nas questões militares que divergia as partes consistia no que a RENAMO deveria fornecer a lista dos seus homens armados que pretendia integrar nas Forças de Defesa e Segurança ao Governo, enquanto a RENAMO entendia que as partes deveriam adotar previamente um modelo de reintegração das suas forças, modelo que nunca foi proposto.

Nas questões políticas, a diferença estava assente no modelo de descentralização que se deveria seguir. A RENAMO não tinha um modelo específico de descentralização ou ideia clara do que pretendia: *ora, propunha as autarquias provinciais; ora, os governos de gestão; ora, iria governar à força ou dividir o País.*

No mesmo mês de junho de 2015, a RENAMO anunciara a criação de uma polícia e reorganização militar para forçar as autarquias provinciais, projecto “chumbado” pelo Parlamento, em abril do mesmo ano. À saída da reunião do Conselho Nacional da RENAMO, que decorria na Cidade da Beira, o Deputado José Manteigas, porta-voz do encontro, afirmara que a RENAMO aprovou a

²⁰⁰ Cfr. <https://www.dw.com/pt-002/>. Consultado em setembro de 2018.

criação, “a bem ou a mal” das autarquias provinciais, incluindo o uso da ala militar do Partido:

“Todos nós sabemos que a FRELIMO (partido no poder em Moçambique) tem usado a polícia para impor a sua vontade, por via disso a RENAMO porque não pode desaparecer e não deve, irá também criar as suas forças, para autodefender-se nas situações em que for atacada”²⁰¹.

As confrontações entre o Governo e a RENAMO agudizaram-se em 2015, a RENAMO reabriu as suas bases, recrutava jovens e intensificava as acções de desestabilização, obrigando o Governo a introduzir colunas militares nas estradas para o trânsito de bens e pessoas. Portanto, renascia, em Moçambique, o cenário de guerra de desestabilização terminada em 1992, com assinatura do AGP.

Assim, a crise militar estava novamente instalada, o ambiente de guerra reinstalado. A 12 de Setembro, o Líder da RENAMO alega ter sofrido uma emboscada militar na Província de Manica, em direcção à Cidade da Beira, e foge definitivamente para a Serra da Gorongosa.

A 4 de Outubro de 2015, em plenas celebrações do dia da Paz, o Presidente da República, Engenheiro Filipe Nyusi, volta a reiterar a sua abertura para conversações com a RENAMO:

“Continuamos a pautar pelo diálogo e segundo os últimos desenvolvimentos que temos tido dos contactos existe a esperança de que dentro de muito pouco tempo voltaremos a dialogar para falar sobre a paz. Estes são os desenvolvimentos das duas últimas semanas”²⁰².

A situação de guerra iminente foi se deteriorando ao longo de 2016, com ataques e saques levados a cabo pela RENAMO; registam-se assassinatos e raptos de pessoas nacionais e estrangeiras.

Em dezembro de 2016, depois de contactos pessoais levados a cabo pelo Presidente da República, Engenheiro Filipe Nyusi, com o Líder da RENAMO,

²⁰¹ Cfr. <https://www.dw.com/pt-002/>. Consultado em setembro de 2018.

²⁰² Cfr. <https://www.dw.com/pt-002/>. Consultado em setembro de 2018.

Senhor Afonso Dhlakama, este último declarou uma trégua militar durante duas semanas, para que as pessoas passassem as festas de família e fim do ano. No ano seguinte prolongou as tréguas por mais dois meses.

4. O novo formato do processo negocial entre o Governo e a RENAMO

No dia 3 de fevereiro de 2017, o Presidente da República, na cerimónia das festividades do dia dos heróis nacionais, declarou o fim das negociações com RENAMO, no formato que vinham sendo levadas a cabo desde 2013. Pois, era um grupo imenso constituído por doze membros, mediadores internacionais e observadores nacionais e internacionais. Portanto, tratou-se de abdicar daquele grupo mais vasto, que não produzia resultados concretos para a Paz.

A 6 de Fevereiro de 2017, o Presidente da República anunciou um novo formato de negociações. O novo formato tinha sido acordado entre o Presidente da República e o Líder da RENAMO, do qual constava a criação de duas comissões de trabalho, compostas cada por quatro membros.

A criação das duas comissões teve como base as questões de fundo que dividiam o Governo e a RENAMO. Assim, uma das questões de fundo eram os aspectos da governação, partilha do poder, como sempre pretendeu a RENAMO e a segunda questão ligava-se ao clamor da RENAMO de integrar os seus homens armados nas Forças de Defesa e Segurança.

Para o primeiro tema, criou-se a comissão de descentralização²⁰³; e para o segundo tema a comissão dos assuntos militares.

Ao longo do ano de 2017, o Presidente da República, no seu empenho pela Paz, deslocou-se por várias vezes à Serra da Gorongosa ao encontro do Líder da RENAMO para acertar vários aspectos do processo negocial, aspecto bastante saudado ao nível da comunidade moçambicana e internacional, o que constituía a demonstração inequívoca de alcance da paz.

²⁰³ A comissão de descentralização era composta por Albano Macie, autor desta tese de doutoramento, e Eduardo Chiziane, ambos Docente da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane.

Com o curso do processo negocial, o Líder da RENAMO declarou indefinidamente a cessação das incursões militares e ataques a pessoas e bens.

Um ano depois, a 7 de fevereiro, o Presidente da República, através de uma comunicação à Nação, anunciou os consensos alcançados no âmbito da descentralização, depositando uma Proposta de Lei de Revisão Pontual da Constituição à Assembleia da República.

No dia 3 de maio de 2018, o Líder da RENAMO, Afonso Dhlakama, perdeu a vida na Serra da Gorongosa, vítima de doença.

O País, em particular, o Presidente Nyusi, Presidente da República, perdia um actor fundamental no processo negocial e começavam a pairar momentos de incertezas, pois o texto constitucional ainda não tinha sido aprovado pela Assembleia da República.

No funeral do Líder da RENAMO, o Presidente da República mostrou-se aberto para continuar a dialogar com a nova liderança da RENAMO. Com efeito, fruto dessa abertura, a 23 de maio de 2018, foi aprovada pelo Parlamento a Proposta de Lei de Revisão da Constituição, incorporando a nova filosofia da descentralização.

Em linhas gerais, a descentralização acordada assentou nos seguintes objectivos fundamentais:

- i) Aprofundamento da unidade nacional e da democracia;
- ii) Reforço da boa governação;
- iii) Promoção do empoderamento local;
- iv) Redução da pobreza;
- v) Garantir a paz, unidade nacional e integridade territorial da República de Moçambique a fim de salvaguardar o bem-estar do Povo Moçambicano.

Os objectivos traçados permitiram melhor delimitar os contornos da descentralização. Em primeiro lugar, era preciso tirar fora da reflexão todas as matérias que não podiam ser objecto de descentralização, entre elas, as que

dizem respeito à soberania do Estado; que se referem à definição e execução da política nacional e outras que permitiriam consolidar o Estado Unitário e evitar os desequilíbrios regionais. Assim, não podiam ser objecto de debate o seguinte:

- O princípio da Unidade Nacional, Republicano e do Estado Unitário;
- O princípio segundo o qual Moçambique é um Estado soberano, uno, indivisível e inalienável;
- O princípio de prevalência do interesse nacional e da realização da política unitária do Estado;
- A reserva aos órgãos centrais das funções de soberania, a normação de matérias de âmbito da lei e a definição de políticas nacionais;
- A reserva exclusiva aos órgãos centrais das funções de representação do Estado;
- A realização da política unitária do Estado;
- A definição e organização do território;
- A defesa nacional, a ordem pública, a fiscalização das fronteiras, a emissão de moeda;
- As relações diplomáticas;
- Os recursos minerais e energia;
- A criação e alteração dos impostos;
- Os recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, na plataforma continental e na zona exclusiva.

Assim, a matéria objecto de descentralização ficou circunscrita no seguinte:

- Agricultura, pescas, pecuária, silvicultura, segurança alimentar e nutricional;
- Gestão de terra;
- Transportes públicos, na área não atribuída às autarquias;
- Gestão e protecção do meio ambiente, florestas, fauna bravia e áreas de conservação;
- Habitação, cultura e desporto;

- Saúde no âmbito de cuidados primários;
- Educação, no âmbito do ensino primário, do ensino geral e de formação técnico profissional básica; turismo, folclore, artesanato e feiras locais;
- Hotelaria, não podendo ultrapassar o nível de três estrelas;
- Promoção do investimento local;
- Água e saneamento;
- Indústria e comércio;
- Estradas e pontes, que correspondam ao interesse local, provincial e distrital;
- Prevenção e combate às calamidades naturais;
- Promoção do desenvolvimento local;
- Planeamento e ordenamento territorial;
- Desenvolvimento rural e comunitário.

Sobre estas matérias, desenvolveu-se o princípio de subsidiariedade entre os órgãos centrais e os órgãos descentralizados e do gradualismo na concessão de poderes ao nível local.

O princípio da subsidiariedade consistiu no que nos domínios em que os órgãos descentralizados não têm competência exclusiva, o princípio da subsidiariedade visa proteger a capacidade de decisão, intervenção e acção do Estado e legitimar a intervenção do Governo, se os objectivos de uma acção não puderem ser suficientemente alcançados pelos órgãos descentralizados.

O princípio da subsidiariedade serve também de critério regulador do exercício das competências não exclusivas do Estado. Assim, exclui a intervenção do Estado, através do Governo e seus órgãos de representação local, quando uma matéria pode ser regulamentada de modo eficaz pelos órgãos de governação descentralizada, quer através das assembleias provinciais, distritais, quer através dos próprios órgãos executivos criados no âmbito da descentralização.

O significado e a finalidade do princípio da subsidiariedade residem na concessão de um determinado grau de autonomia aos órgãos descentralizados, nomeadamente, a administrativa, financeira e patrimonial. Isto implica, portanto, uma repartição clara de atribuições e funções entre diversos níveis de poder, princípio que constituiu a base institucional da legislação sobre a descentralização.

Através da concretização das autonomias administrativas, poderão ser adstritos às assembleias provinciais e distritais poderes regulamentares limitados pela Constituição, leis e regulamentos centrais.

O princípio do gradualismo significou o seguinte:

- As atribuições e competências serão reconhecidas ou transferidas de forma gradual aos órgãos de governação descentralizada;
- Um conjunto de matérias (decisões) a cargo dos órgãos descentralizados, porque sensível, será submetido à aprovação pelos órgãos centrais de tutela, para que a sua aplicação tenha eficácia;
- A tutela administrativa começará por ser um pouco mais intensa, devendo abrandar com o tempo e com a experiência adquirida no processo de governação descentralizada.

Delimitadas as questões de fundo, criaram-se os seguintes órgãos para o exercício de funções descentralizadas:

- Um órgão executivo provincial, dirigido por um Governador de Província que responde politicamente perante a assembleia provincial, sendo o cabeça de lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores que obtiver a maioria de votos para a assembleia provincial;
- Ao nível do distrito, a descentralização implicou a necessidade de criação de uma assembleia distrital, numa perspectiva do gradualismo com

prazos claramente definidos. O executivo distrital passará, em 2024, a ser dirigido por um Administrador de Distrito que responde politicamente perante a assembleia distrital, sendo o cabeça de lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores que obtiver a maioria de votos para a assembleia provincial;

- Ao nível autárquico, órgãos já existentes, o presidente da autarquia, ao invés de ser eleito directamente como ocorria até então, passou a ser o cabeça de lista do partido político, coligação de partidos políticos ou grupos de cidadãos eleitores que obtiver a maioria de votos para a assembleia autárquica;

- Os órgãos executivos da província, do distrito e das autarquias locais podem ser demitidos pelas respectivas assembleias, por motivos políticos, ou por violação da Constituição e demais leis.

- O Governador e o Administrador podem ser demitidos pelo Presidente da República, quando violarem gravemente a Constituição ou cometerem infracções no âmbito da gestão financeira.

- As assembleias provinciais, distritais e autárquicas também podem ser dissolvidas pelo Governo, como órgão de tutela, nos casos de violação grave da Constituição, das leis ou de impedirem a prossecução das atribuições dos órgãos.

- Quer a demissão dos órgãos executivos, quer a dissolução das assembleias provinciais, distritais e autárquicas são objecto de fiscalização jurisdicional pelo Conselho Constitucional.

Em relação aos assuntos militares, as negociações decorrem ainda num bom ritmo, com vista a integração social dos homens armados da RENAMO. Quanto à descentralização segue-se o processo de materialização da Constituição.

Em conclusão, este espaço demonstrou o longo processo político que Moçambique vive desde a assinatura dos AGP, processo de construção do Estado de Direito Democrático com as vicissitudes que lhe são inerentes. O processo político moçambicano gira fundamentalmente em torno de dois partidos políticos dominantes, a FRELIMO, no poder, e a RENAMO, na oposição, tendo como arma de pressão do partido no poder, os seus homens armados, o que torna morta

a letra e o espírito do artigo 77 da Constituição, segundo o qual: “*É vedado aos partidos políticos preconizar ou recorrer à violência para alterar a ordem política e social do país*”.

Secção II

O funcionamento do sistema de governo moçambicano

1. O sistema de governo e de órgãos

Em Ciência Política, o sistema de governo corresponde ao modo como os poderes públicos se relacionam, em especial, o poder executivo e o poder legislativo. Isto é, “(...) o modo como as instituições do poder público estão arrançados para viabilizar suas funções específicas no esforço conjunto de atender às exigências do bem comum”²⁰⁴.

O sistema do governo depende e varia conforme a intensidade ou o grau de separação de poderes consentidos pela Constituição.

O artigo 133 da CRM estabelece o princípio de separação de poderes através da terminologia «órgãos de soberania». Com efeito, são órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo, os tribunais e o Conselho Constitucional.

Estabelece-se, aqui, portanto, o princípio de divisão de órgãos entre os três poderes fundamentais. Assim, ao poder executivo corresponde o Presidente da República e o Governo; ao poder legislativo, a Assembleia da República; e ao poder judicial, os Tribunais e o Conselho Constitucional.

O artigo 134 da CRM prescreve o princípio de interdependência dos poderes. Procurou-se assim estabelecer uma interdependência por coordenação, caracterizada pelo sistema de freios e contrapesos.

Como escreveu James MADSON, um dos autores de “O Federalista”, sobre o princípio da interdependência de poderes:

“(...) o apotegma político aqui examinado não exige que o departamento legislativo, o executivo e o judicial estejam inteiramente desligados uns

²⁰⁴ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, 34.^a edição, São Paulo: Saraiva, 2008, p. 140; ver também MIRANDA, Jorge. *Ciência Política*, *ob. cit.*, [176] pp. 124-126.

dos outros (...), a menos que esses departamentos estejam de tal maneira ligados e misturados que cada um tenha um controlo constitucional sobre os outros, o grau de separação que a máxima exige, como sendo essencial para um governo livre, não pode na prática ser devidamente mantido”²⁰⁵.

Para se identificar o sistema de governo moçambicano e o sistema de interdependência, devem ser analisados o conjunto de poderes que incumbem, principalmente ao executivo e ao legislativo, sem prejuízo de se olhar ao judicial.

1.1. O poder executivo

O poder executivo é composto pelo Presidente da República e pelo Governo.

1.1.1. O Presidente da República

O Presidente é um órgão de soberania, com ampla legitimidade democrática ao nível do ordenamento jurídico moçambicano, pois é eleito numa lista uninominal, por sufrágio universal, directo, igual, secreto, pessoal e periódico²⁰⁶, com direito à reeleição.

É como se estabeleceu, por exemplo, na Constituição norte-americana, pois os autores da Constituição verificaram a necessidade de um Executivo eficiente, individualizado numa pessoa responsável e com iniciativas, uma vez que a câmara legislativa estadual, pelo excesso de discussão de temas, paralisava a administração pública²⁰⁷.

O Presidente da República exerce a função governamental, cumulando com as funções de Chefe do Estado e comando das Forças de Defesa e Segurança.

Nas funções governamentais, o Presidente da República é o Chefe do Governo (art.º 145/3 da CRM), que convoca e preside as sessões do Conselho de

²⁰⁵ HAMILTON, Alexander. “Os departamentos do novo Governo não devem ser separados ao ponto de perderem o controlo constitucional de uns sobre os outros”, in: *O Federalista*. Tradução, introdução e notas de Viriato Soromenho-Marques e João C. S. Duarte. Universalia: Edições Colibri, Série ideias, 2003, p. 312.

²⁰⁶ Cfr. Art.º 146 da CRM.

²⁰⁷ Ver CAETANO, Marcello *apud* FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*, 4.ª Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 213.

Ministros; nomeia, exonera e demite o Primeiro-Ministro; cria e extingue ministérios e comissões ministeriais; nomeia, exonera e demite os ministros e vice-ministros, os reitores e vice-reitores das universidades públicas, o Governador e o Vice-Governador do Banco Central, os Secretários de Estado e o Secretário de Estado na Província (art.º 159 da CRM).

Nas funções de chefia do Estado, o Presidente da República personifica a unidade da Nação moçambicana, função que advém da confiança popular pela sua eleição directa. Portanto, neste âmbito, ele actua como árbitro; como um poder moderador para assegurar o regular funcionamento dos poderes do Estado, sendo responsável pelas decisões extraordinárias nos tempos de crise institucional e centro de responsabilidade política.

Com efeito, estabelece o artigo 145 da CRM que “O Presidente da República é o Chefe do Estado, simboliza a unidade nacional, representa a Nação no plano interno e internacional e zela pelo correcto funcionamento dos órgãos do Estado”. A Constituição arrola nas chamadas competências gerais, no artigo 158, as funções de chefia do Estado, nomeadamente:

- Dirigir-se à nação através de mensagens e comunicações;
- Informar anualmente a Assembleia da República sobre a situação geral da nação;
- Decidir a realização de referendo sobre questões de interesse relevantes para a nação;
- Convocar eleições gerais;
- Dissolver a Assembleia da República, nos casos em que rejeita pela segunda vez aprovar o Programa Quinquenal do Governo;
- Demitir os restantes membros do Governo quando o seu programa seja rejeitado pela segunda vez pela Assembleia da República;
- Nomear o Presidente do Tribunal Supremo, o Presidente do Conselho Constitucional, o Presidente do Tribunal Administrativo e o Vice-Presidente do Tribunal Supremo;

- Nomear, exonerar e demitir o Procurador-Geral da República e o Vice-Procurador-Geral da República;
- Conferir posse ao Governador de Província;
- Demitir o Governador de Província e o Administrador de Distrito, nos termos da Constituição;
- Indultar e comutar penas;
- Atribuir títulos honoríficos, condecorações e distinções.

Incumbe ainda ao Presidente da República, como Chefe do Estado, a orientação da política externa, a celebração dos tratados internacionais, nomear, exonerar e demitir os embaixadores e enviados diplomáticos de Moçambique e receber cartas credenciais dos embaixadores e enviados diplomáticos de outros países, bem como promulgar ou vetar as leis da República (art.º 161 e 162 da CRM).

1.1.2. O Governo

O Governo da República de Moçambique consiste no Conselho de Ministros, que é composto pelo Presidente da República, que a ele preside, pelo Primeiro-Ministro e pelos Ministros (art.º 199 e 200 da CRM).

Por outras palavras, o poder executivo está investido num único magistrado, o Presidente da República, auxiliado pelos restantes membros do Governo, que podem ser por ele substituídos livremente. Portanto, no fim do dia é o próprio Chefe do Governo que responde pela boa ou má execução de qualquer política governamental.

A propósito de um leque de competências conferidas ao Presidente da República, como Chefe de Estado, do Governo e das FDS, alguém escreveu que:

“A pergunta que se nos ocorre é a de saber se é justo para o próprio processo político exigir de um único homem uma capacidade quase equiparável à de um Deus para salvar o Estado do subdesenvolvimento, da miséria, do perigo de desintegração, etc. Seja quem for o titular da Presidência da República o processo político deve esperar que, ainda que

seja beneficiário deste conjunto de poderes, seja ainda um «bom Deus» e se submeta voluntariamente ao controlo dos demais órgãos do Estado”²⁰⁸.

Para mitigar este facto, a Constituição realizou uma delegação originária de algumas competências ao Primeiro-Ministro, nomeadamente, de convocar e dirigir o Conselho de Ministros, desde que tais sessões não se dirijam à formulação de políticas governamentais, pois estas são dirigidas pelo respectivo Chefe²⁰⁹.

Os membros do Governo podem ser livremente nomeados, exonerados e demitidos pelo Presidente da República, mas em casos de rejeição pela Assembleia da República pela segunda vez do Programa Quinquenal do Governo, a demissão do Governo é obrigatória. Contudo, o Chefe do Executivo, porque titular de uma legitimidade directa, fica incólume (art.º 188 da CRM).

O Governo responde politicamente perante o Chefe do Governo e perante a Assembleia da República.

No primeiro caso, para que o Governo possa responder perante o Presidente da República é preciso fazer uma tarefa de abstracção, supondo-se que o Presidente da República está acima do Governo e, por isso, este presta-lhe contas das suas actividades (art.º 206 da CRM).

A questão que urge colocar é procurar indagar sobre as consequências desta responsabilidade. Na verdade, o regime de responsabilidade é benigno. Em nenhum momento, depois de aprovado o Programa Quinquenal pela Assembleia

²⁰⁸ SIMANGO, Américo. *Introdução à Constituição Moçambicana*. Lisboa: AAFDL, 1999, p. 115.

²⁰⁹ Cfr. Art.º 201 da CRM. Portanto, são competências do Primeiro-Ministro: “**1.** Compete ao Primeiro-Ministro, sem prejuízo de outras atribuições confiadas pelo Presidente da República e por lei, assistir e aconselhar o Presidente da República na direcção do Governo. **2.** Compete, nomeadamente, ao Primeiro-Ministro: assistir o Presidente da República na elaboração do Programa do Governo; aconselhar o Presidente da República na criação de ministérios e comissões de natureza ministerial e na nomeação de membros do Governo e outros dirigentes governamentais; elaborar e propor o plano de trabalho do Governo ao Presidente da República; garantir a execução das decisões dos órgãos do Estado pelos membros do Governo; presidir as reuniões do Conselho de Ministros destinadas a tratar da implementação das políticas definidas e outras decisões; coordenar e controlar as actividades dos ministérios e outras instituições governamentais; supervisionar o funcionamento técnico - administrativo do Conselho de Ministros” (art.º 204 da CRM).

da República, o Presidente pode deitar abaixo o Governo. Portanto, em termos de responsabilidade do Governo perante o Chefe do Governo é individual dos seus membros, podendo resultar unicamente na demissão ou exoneração deste ou daquele ministro individualmente e nunca se pode transformar numa demissão de todo o órgão colegial.

Em relação à segunda responsabilidade, que é perante a Assembleia da República (AR), o Governo, através do Primeiro-Ministro, apresenta à AR o Programa Quinquenal (PQG), a Proposta do Plano Económico e Social (PES) e o respectivo Orçamento do Estado (OE); apresenta os relatórios de execução e expõe perante o Parlamento as posições do poder executivo (art.º 205/1 da CRM).

A consequência deste segundo nível de responsabilidade é complexa.

Em primeiro lugar, nos casos de início de mandato, em caso de rejeição por duas vezes do PQG, o Presidente pode deitar abaixo o Governo, mas também arrasta a queda do Parlamento (art.º 188). Portanto, está fora de hipótese a situação de o PQG ser reprovado pelo Parlamento pelo facto de o partido do Presidente não tiver maioria na AR, pois nenhum partido político maioritário na AR, mas sem a cadeira de PR, arriscará voltar ao crivo eleitoral só por se recusar a aprovar o PQG.

Em relação ao PES e OE anuais, em caso de rejeição, não há consequências.

Em caso de reprovação do PES e OE, o Governo, no ano seguinte, utilizará os limites orçamentais do ano anterior. Isto é, o PES e OE do ano anterior são reconduzidos até que sejam aprovados novos instrumentos (art.º 198 do RAR).

1.2. O poder legislativo

O poder legislativo é exercido por um órgão colegial, com legitimidade directa derivada da eleição, nomeadamente a Assembleia da República. Com efeito, a Assembleia é a assembleia representativa de todos os cidadãos moçambicanos (art.º 167/1 CRM).

A Assembleia da República é o mais alto órgão legislativo na República de Moçambique, o que é indicativo de que a competência legislativa é por ela exercida por preponderância e não por exclusividade. Com efeito, em certas matérias, a Assembleia pode delegar o poder legislativo ao Governo, através de leis de autorização legislativa, passando este a emanar decretos-leis (art.º 178/3 CRM).

O Parlamento Moçambicano é unicameral, sendo constituído por 250 deputados, que representam todo o cidadão moçambicano, e não somente o respectivo Círculo Eleitoral, com mandato de cinco anos. Os deputados são eleitos em lista partidária plurinominal, podendo esta integrar outros cidadãos não filiados nos partidos (art.º 169/3 CRM).

Dos poderes da Assembleia interessa, para além das funções legislativas, destacar as faculdades de aprovação do Programa Quinquenal do Governo, os Planos Económicos e Sociais anuais e as respectivas expressões financeiras (Orçamento do Estado), os poderes de ratificação das nomeações feitas pelo Chefe do Estado em relação aos titulares dos Tribunais Administrativos, Tribunal Supremo e Conselho Constitucional [art.º 178/2-h)]; eleger o Provedor de Justiça [art.º 178/2-i)]; requerer ao Procurador-Geral da República o exercício da acção penal contra o PR por proposta de pelo menos um terço dos deputados, aprovada por maioria de dois terços dos deputados (art.º 152 da CRM).

1.3. O poder judicial

O poder judicial goza de um conjunto de garantias de independência perante o poder executivo e legislativo. Com efeito, o princípio de independência dos tribunais assenta na independência dos juízes face aos restantes poderes do Estado.

Assim, a independência dos juízes tem duas facetas: i) independência orgânica, quer dizer separação da função jurisdicional, quer em relação a outros órgãos do Estado, quer face a outros órgãos ou seus titulares que exercem a

mesma função jurisdicional, por outro ii) a independência dos juízes traduz-se na sua sujeição apenas à Constituição e às leis (independência funcional)²¹⁰.

Ao lado do princípio da independência, subjaz o princípio da imparcialidade. Quer significar este princípio de que o juiz não toma partido sobre os interesses que lhe são submetidos; é terceiro imparcial, alheio à solução da questão e estranho às razões da acusação e da defesa. O juiz vai apreciar e decidir as questões em exclusiva obediência à Constituição e à lei²¹¹.

Por esta razão, os juízes são inamovíveis, não podendo ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos, senão nos casos expressamente previstos por lei (art.º 216/3 CRM).

O poder judicial inclui o Conselho Constitucional e os Tribunais.

1.3.1. O Conselho Constitucional

O Conselho Constitucional é um órgão de soberania, ao qual compete especialmente administrar a justiça, em matérias de natureza jurídico-constitucional. Estas funções traduzem-se na apreciação e declaração da inconstitucionalidade das leis e ilegalidade dos actos normativos dos órgãos do Estado; julgar os recursos e reclamações em matéria eleitoral; validar e proclamar os resultados eleitorais; verificar a legalidade das candidaturas ao cargo de PR; apreciar e deliberar sobre a demissão dos governadores de província; administradores distritais, bem como a dissolução das assembleias provinciais, distritais e autárquicas (art.º 245 da CRM).

1.3.2. Os Tribunais

Na ordem jurisdicional moçambicana existem os seguintes tribunais:

- Jurisdição Administrativa;
- Jurisdição Ordinária.

²¹⁰ FRAGA, Carlos. *Subsídio para a independência dos juízes- o caso português*. Lisboa: Cosmos, 2000, p. 50.

²¹¹ FRAGA, Carlos. *Subsídio para a independência dos juízes, ob. cit.*, [210], p. 57.

A CRM prevê a existência de outros tipos de tribunais, nomeadamente, comunitários, arbitrais (art.º 222 da CRM). Nos casos de estados de excepção, incluindo o de guerra, podem ser estabelecidos tribunais militares para julgarem crimes de natureza estritamente militares (art.º 223 da CRM).

No tempo de paz, compete à jurisdição comum ordinária conhecer dos crimes de natureza estritamente militares, distribuindo-se esta competência segundo os postos ocupados, nomeadamente²¹²:

- Os oficiais gerais ou equiparados são julgados pelo Tribunal Supremo;
- Os oficiais superiores ou equiparados são julgados pelos tribunais superiores de recurso;
- Os oficiais subalternos e sargentos são julgados pelos tribunais provinciais e os praças pelos tribunais de distrito.

1.3.2.1. A Jurisdição Administrativa

A Jurisdição Administrativa é composta pelo Tribunal Administrativo, tribunais administrativos provinciais, tribunais fiscais e aduaneiros. O Tribunal Administrativo é o órgão superior na hierarquia de todos os tribunais que compõem a Jurisdição Administrativa (art.º 227 da CRM).

A Jurisdição Administrativa tem como missão julgar acções que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídicas administrativa; julgar os recursos contenciosos de actos administrativos; emitir o relatório e o parecer da Conta Geral do Estado; fiscalizar previamente a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contratos em matéria administrativa; fiscalizar o uso dos dinheiros públicos (art.º 229 da CRM).

1.3.2.2. A Jurisdição Comum ou Ordinária

A Jurisdição Comum ou Ordinária é composta pelo Tribunal Supremo, como órgão de hierarquia superior; tribunais judiciais, de trabalho e marítimos.

²¹² Cfr. art.º 3 da Lei n.º 10/2009, de 11 de março, que regula o funcionamento dos tribunais comuns quando julgam crimes militares.

Toda a competência não atribuída aos tribunais especiais, cabe à ordem jurisdicional comum.

2. O sistema de governo moçambicano

São conhecidos universalmente três modelos de enquadramento dos sistemas de Governo. São eles o parlamentarismo, o presidencialismo e o semipresidencialismo.

O *parlamentarismo* tem sua origem na evolução histórica da Grã-Bretanha. O parlamentarismo tem as seguintes características de fundo que são elementos permanentes e individualizadores:

- A irresponsabilidade política do Chefe de Estado; pois tem predominantemente funções honoríficas e, genericamente, origem hereditária;
- A responsabilidade política do Governo perante o Parlamento, donde emerge. O Governo é chefiado pelo Primeiro-Ministro, proveniente do partido ou coligação de partidos majoritários no Parlamento;
- A existência de meios de acção recíproca de cada um dos poderes sobre o outro: moção de censura que pode levar à queda do Governo; questão de confiança; interpelações orais e escritas e direito de dissolução do Parlamento a cargo do Chefe de Estado em caso de crise institucional;
- É um sistema condicionado pelo sistema de partidos.

O *presidencialismo* tem sua origem nos Estados Unidos da América em 1787, e uma das cinco questões mais debatidas pela Convenção de Filadélfia foi a estrutura do órgão executivo:

“A primeira coisa que desperta a nossa atenção é que a autoridade executiva, com poucas excepções, será investida num único magistrado”²¹³.

²¹³ HAMILTON, Alexander. “A verdadeira natureza do executivo”, in: *O Federalista, ob. cit.*, [205], p. 423. O debate girou em torno da natureza deste executivo: Esse magistrado será eleito por quatro anos; e deverá ser reelegível tantas vezes quantas o povo dos Estados Unidos o considere digno da sua confiança (HAMILTON); o executivo deveria ser exercido por um colégio, com um mandato de sete ou dez anos; a sua eleição deveria ser feita por um colégio de

São características essenciais do presidencialismo:

- Separação de funções do Estado (Legislativo, Executivo e Judicial);
- O poder executivo é unipessoal;
- Independência rigorosa entre o Executivo e o Legislativo, com uma interdependência por coordenação, caracterizada pelo sistema de freios e contrapesos: “O Presidente dos Estados Unidos pode ser impugnado por crimes de responsabilidade, julgado, e se condenado por traição, suborno, ou outros crimes ou delitos graves, demitido do cargo”. Sujeita-se, portanto, a um *impeachment*;
- O Presidente dos Estados Unidos tem o poder de devolver um projecto de lei que tenha sido aprovado pelos dois ramos da legislatura, para ser reconsiderado; e o projecto de lei assim devolvido deverá tornar-se lei se, depois dessa reconsideração, for aprovado por dois terços de ambas as câmaras (direito de veto pelo Presidente)²¹⁴;
- O Presidente será o Comandante Supremo do Exército e da Armada dos Estados Unidos e da Milícia dos diversos Estados, quando convocada para os serviços dos Estados Unidos²¹⁵;
- O controlo da constitucionalidade pelo judiciário – fiscalização difusa;
- Eleição directa ou indirecta do Presidente. No caso dos Estados Unidos é uma eleição indirecta, mas nunca pelo Parlamento.

O *semipresidencialismo* nasce da evolução do parlamentarismo puro. As causas dessa evolução são bem descritas por FIUZA, e foi:

“Devido a insucessos do parlamentarismo puro na Itália e na própria França, a Constituição francesa da 5.^a República (1958) criou uma nova estrutura de Governo, que foi chamada, a princípio, de parlamentarismo

eleitores escolhidos nos Estados membros (este princípio está inscrito no artigo II, Secção 1, n.º 3 da Constituição, complementado pela Emenda XII, de 1804).

²¹⁴ HAMILTON, Alexander. “A verdadeira natureza do executivo”, in: *O Federalista*, ob. cit., [205], p. 424.

²¹⁵ HAMILTON, Alexander. “A verdadeira natureza do executivo”, in: *O Federalista*, ob. cit., [205], p. 424.

imperfeito ou parlamentarismo misto. A Constituição Portuguesa de 1976 adotou sistema semelhante ao francês, com a denominação mais adequada de semipresidencialismo (...)”²¹⁶.

São características do semipresidencialismo ou semiparlamentarismo:

- Um Executivo dualista, exercido pelo Presidente e pelo Primeiro-Ministro;
- Independência entre o Presidente e o Legislativo;
- Eleição directa do Presidente da República, que exerce as funções de Chefe do Estado e de Comandante Supremo das Forças Armadas²¹⁷, sendo eleito directamente pelo Povo²¹⁸;
- Existência de três órgãos políticos em que cada um se destaca de outro: O Presidente da República; o Governo chefiado pelo Primeiro-Ministro e o Parlamento;
- O Governo responde politicamente perante o Parlamento, o qual pode aprovar moções de censura ou de confiança ao Governo;
- O primeiro-Ministro é designado pelo Presidente da República, sob proposta do partido maioritário no Parlamento (quer venha de coligações, quer consiga maioria absoluta de votos nas eleições parlamentares para resistir politicamente).

²¹⁶ FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional ...*, ob. cit., [207], p. 214.

²¹⁷ Por exemplo, em Portugal, “O Presidente da República representa a República Portuguesa, garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas e é, por inerência, Comandante Supremo das Forças Armadas” – art.º 120.º da CRP.

²¹⁸ “Os regimes semipresidenciais ou semiparlamentares retiraram o Presidente da República da penumbra em que exercia a magistratura de influência e a presidência das cerimónias nacionais, como se dava no parlamentarismo da 3.ª República Francesa, para conferir-lhe atribuições efectivas no funcionamento do regime. O Presidente passou a personificar a unidade da Nação. Projectou-se como o depositário da confiança popular pela eleição direta. Tornou-se o árbitro para assegurar o funcionamento regular dos Poderes do Estado, o responsável por decisões extraordinárias nos períodos de crise institucional, o titular do poder de nomear e de exonerar o Primeiro-Ministro, o centro da responsabilidade política, o órgão das relações internacionais e das mensagens directas à Nação, o deflagrador de consulta ao Povo na via do referendo e do plebiscito” (HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*, 2.ª ed. Belo Horizonte: 1999, p. 663.

Analizados os três modelos dos sistemas de governo, resta qualificar o moçambicano.

O Professor Bacelar GOUVEIA entende que “Numa aproximação pela positiva, *tem se referido que o sistema de governo moçambicano corresponde a um semipresidencialismo*. Com efeito, há quatro elementos que confirmam esta possibilidade de um *sistema semipresidencial*, os dois primeiros retirados de outras qualificações de sistema de governo, e os dois últimos como traços singulares do semipresidencialismo:

- *A legitimidade democrática electiva do Chefe de Estado*, num sistema de eleição separada dos Deputados à Assembleia da República, no contexto das eleições gerais;

- *A diarquia no executivo*, com distinção entre Chefe de Estado e Primeiro-Ministro;

- *O poder de hétero dissolução parlamentar*, pois que o poder de dissolução da Assembleia da República existe, sendo exercido pelo Presidente da República, não obstante algumas restrições a que o mesmo se submete;

- *A dupla responsabilidade política do Governo perante o Presidente da República e a Assembleia da República*, sendo os membros do Governo nomeados pelo Presidente da República, e tendo o Governo de se submeter a um juízo político de aceitação por parte da Assembleia da República na aprovação do seu programa”²¹⁹.

Por fim, o ilustre Professor Bacelar Gouveia, a partir dos acentuados poderes do Presidente da República sobre a direcção do Governo, acaba por qualificar o sistema moçambicano como sendo um «*semipresidencialismo presidencializante*, em que o pendor da dimensão presidencial é mais acentuado do que o pendor da dimensão parlamentar»²²⁰.

²¹⁹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito Constitucional de Moçambique, ob. cit.*, [32], pp. 384-385.

²²⁰ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito Constitucional de Moçambique, ob. cit.*, [32], p. 385.

Embora não divergente a caracterização do sistema moçambicano com a feita pelo Professor Bacelar, chega-se nesta Tese a uma conclusão assente nos pontos que se seguem.

No sistema moçambicano, como se analisou, o Presidente da República é um órgão incontornável do sistema, detendo amplos poderes sobre os restantes órgãos de soberania. Com efeito, o Presidente da República é, ao mesmo tempo, Chefe do Estado e Chefe do Governo²²¹; tem iniciativa de lei²²², exerce a chefia de um Governo que não pode ser censurado pelo Parlamento, isto é, o Parlamento não pode demitir o Governo; tem o poder de dissolver o Parlamento²²³, quando este não aprova pela segunda vez o PQG; é eleito directamente pelo Povo²²⁴; pode vetar as leis da AR, apesar de superável o veto, quando a lei seja aprovada por maioria de dois terços dos deputados²²⁵.

O Presidente da República pode ser destituído do cargo. Isto ocorre nos casos em que cometa crimes no exercício das suas funções, sendo a acção requerida pelo Parlamento por uma maioria de dois terços dos deputados²²⁶.

Portanto, os meios de intervenção do PR perante o Parlamento são intensos, desde o poder de veto das leis e de dissolução do mesmo. Mas no actual momento, “a «arma» de veto é mais dissuasiva do que outra coisa, sobretudo na actual situação política do País que faz com que o uso do veto fosse apenas a manifestação de um conflito aberto e substancial no seio do próprio Partido no Poder, mais do que um instrumento essencial no sistema dos *checks and balances* moçambicano (...). Além disso, nem sempre se deve entender o veto como a representação de uma função negativa; a ameaça da sua utilização pode influir no percurso das negociações ao nível parlamentar e no seio das discussões ao nível do próprio Partido no Poder. Mas, a verdadeira «arma» do Presidente da República em relação ao Parlamento, é a confiança depositada pelo país nele e o

²²¹ Artigos 145 e 200/1 da CRM.

²²² Artigo 182/1-alínea d) da CRM.

²²³ Artigo 158, alínea e) da CRM.

²²⁴ Artigo 147/1 da CRM.

²²⁵ Artigo 162/3-4 da CRM.

²²⁶ Artigo 152 da CRM.

apoio deste à sua política. Com efeito, os membros do Parlamento qualquer que seja a sua bancada, não podem tomar o risco de se opor ao Presidente da República de forma sistemática quando o Chefe de Estado tem um forte indício de confiança no Povo”²²⁷.

Mais do que isso, o Parlamento nunca pode arriscar-se a reprovar pela segunda vez o Programa Quinquenal do Governo, sob pena de ser dissolvido, o que seria arriscado, pois somente o Parlamento volta ao segundo crivo eleitoral. Portanto, esta competência “... permanece meramente virtual. Teoricamente, a dissolução da Assembleia da República é uma prerrogativa essencial e rigorosamente pessoal do Presidente da República”²²⁸.

O enfraquecimento do poder legislativo perante o poder executivo é um facto em Moçambique. O PR e o seu Governo gozam de iniciativa de lei, sendo notório que o Governo em cada ano legislativo é o maior titular de iniciativas de lei. Por exemplo, nos dois últimos anos, 2017 e 2018, o Governo submeteu mais de vinte iniciativas de lei, contra duas do Parlamento. Para além destas iniciativas, o Governo goza de um poder legislativo delegado, através de leis de autorização legislativas, das quais aprova decretos-lei (art.º 178/3 da CRM).

Um autor criticou, com razão, este poder de aprovar decretos-lei pelo Governo:

“(…), a figura dos decretos-lei, que constitui uma verdadeira delegação do poder legislativo ao Governo, contribui para reforçar o poder do Governo – será que esta alteração constitucional era necessária? – e materializa, de facto, uma violação flagrante do princípio de separação de poderes. Este enfraquecimento do poder do Parlamento contribui, sem dúvida, à personalização do poder do Chefe de Estado, ao detrimento de um verdadeiro debate aberto às questões da sociedade como é necessário

²²⁷ CISTAC, Gilles. “O Conselho Constitucional como regulador do sistema jurídico-político moçambicano”, in: *Estudos em comemoração do XX.º Aniversário da Constituição da República de Cabo Verde*. Cidade da Praia: Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais, outubro de 2013, p. 311-312.

²²⁸ CISTAC, Gilles. “O Conselho Constitucional como regulador do sistema jurídico-político moçambicano”, *ob. cit.*, [227], p. 311.

numa jovem democracia como Moçambique que faz ainda a aprendizagem deste modo de governação”²²⁹.

O Presidente da República tem o poder de comutar e indultar penas²³⁰, que é, igualmente, questionável por se entender que viola o princípio de separação de poderes, porque o Chefe de Estado intervém na própria execução e cumprimento das decisões judiciais²³¹. O Presidente da República, no âmbito do poder judicial, nomeia os presidentes do Conselho Constitucional, do Tribunal Administrativo e do Tribunal Supremo e seu Vice-Presidente²³², sujeitas à ratificação parlamentar²³³; nomeia, demite e exonera o Procurador-Geral e o Vice-Procurador-Geral²³⁴.

Sobre a influência do PR no poder judicial, pode dizer-se que esta é virtual, pois as nomeações do PR são objecto de ratificação e depois de ratificadas, os respectivos titulares sujeitam-se aos princípios da independência, imparcialidade e inamovibilidade nas suas funções e obedecem unicamente à Constituição e às leis. Todavia, o poder de nomeação dos titulares do poder judicial e dos respectivos juízes conselheiros²³⁵ embora virtual, o PR não vai nomear nessas funções pessoas que não sejam da sua confiança estratégica.

Depois de caracterizado o nosso sistema, resta concluir o seguinte:

- O corpo político do sistema de governo moçambicano encontra-se regido por “una sola cabeza”²³⁶. Portanto, o Presidente da República é a figura incontornável do sistema: ele controla o sistema e dele depende;

²²⁹ CISTAC, Gilles. “O Conselho Constitucional como regulador do sistema jurídico-político moçambicano”, *ob. cit.*, [227], p. 312.

²³⁰ Artigo 158, alínea k) da CRM.

²³¹ CISTAC, Gilles. “Como a revisão da Constituição pode contribuir para a efectiva independência do poder judicial?”, in: *Proposta de Revisão Constitucional para a Boa Governação*. Maputo: Instituto de Apoio à Governação e Desenvolvimento, 2011, pp. 143-206.

²³² Artigo 158, alínea g) da CRM.

²³³ Artigo 178, n.º 2, alínea h) da CRM.

²³⁴ Artigo 158, alínea h) da CRM.

²³⁵ Artigos 225/3 e artigo 228/3 da CRM.

²³⁶ MINON, Miguel Herrero de. *El Rey y las Fuerzas Armadas*, *ob. cit.*, [74], p. 44.

- O Presidente da República concentra em si dois órgãos políticos, separados nos sistemas parlamentar e semipresidencial, nomeadamente a chefia do Estado e do governo;

- O Presidente da República pode dissolver o Parlamento, o que já não ocorre no presidencialismo americano ou sistema presidencial puro;

- O Presidente da República só pode ser removido do cargo em casos de crimes praticados durante o exercício do cargo; mas já no sistema presidencial puro, é possível o *impeachment* pelos crimes de alta traição e outros delitos ou faltas graves.

Portanto, o sistema de governo moçambicano é meramente presidencial ou presidencialismo atípico, onde a figura do Presidente da República é moderadora e dominadora do sistema. É este o sistema de governo que vai determinar os poderes do Chefe de Estado na chefia e direcção das Forças Armadas de Defesa de Moçambique, actuando como Comandante-chefe efectivo.

PARTE II

DEFESA NACIONAL E FORÇAS ARMADAS

A “Constituição da Defesa Nacional” não coincide com a “Constituição Militar”. A primeira é mais ampla, comportando uma perspectiva militar e civil da defesa nacional. Já a segunda é mais restrita, pois abarca aspectos relativos à organização e utilização das Forças Armadas no âmbito da defesa militar da República. Portanto, nesta parte, abordar-se-ão dois aspectos essenciais: (i) a defesa nacional e (ii) a missão e caracterização das Forças Armadas de Defesa de Moçambique.

CAPÍTULO I

DEFESA NACIONAL

1. A constitucionalização da defesa nacional

A Constituição moçambicana dedica o Título XIII à «Defesa Nacional e Conselho Nacional de Defesa e Segurança», compreendendo os artigos 261 a 266. Este título divide-se em dois capítulos, sendo o primeiro dedicado à «Defesa Nacional» e o segundo ao «Conselho Nacional de Defesa e Segurança».

A constitucionalização da defesa nacional justifica-se pelo facto de ser uma actividade fundamental e permanente do Estado, cuja função é a defesa e preservação da independência nacional e da integridade territorial contra qualquer agressão ou ameaça armada. Esta opção do Legislador Constituinte pátrio a de constitucionalizar a “defesa nacional” e, dentro dela, as forças armadas, tem desde logo o sentido de que estas não constituem um elemento estranho, alheio ou exterior à Constituição, nem se situam numa relação antagónica no que respeita à «constituição civil», antes são um elemento constitucionalmente endógeno²³⁷⁻²³⁸.

O artigo 261 da CRM, ao invés de conceituar a defesa nacional, optou por traçar os objectivos da política de defesa e segurança. Assim, a política de defesa e segurança visa:

²³⁷ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa*, *ob. cit.*, [45], p. 869 (Anotação ao art.º 273.º da CRP).

²³⁸ Há quem entenda que “A constitucionalização do conceito de defesa nacional, bem como dos contrafortes do seu âmbito material, constitui uma opção de risco. Primeiro, porque «dogmatiza» ou cristaliza juridicamente uma actividade fortemente condicionada por envolventes externas e internas pautadas pela mutação, as quais, ao determinarem evoluções de natureza estratégica, não deixam de imprimir por via destas alterações ao modo de caracterização da defesa, alterações essas que pouco se compatibilizam com a hiper-rigidez da norma constitucional. Em segundo lugar, porque a defesa nacional pressupõe uma flexibilidade de respostas a riscos nem sempre previsíveis, facto que impõe, segundo a doutrina, a mobilização de algum relativismo de pensamento, pouco compatível com a hiper-estabilização dogmática”, MORAIS, Carlos Blanco de. «Alinhamentos sobre o regime jurídico da organização e funcionamento da Defesa Nacional e das Forças Armadas», *ob. cit.*, [16], p. 30.

“... defender a independência nacional, preservar a soberania e integridade do país e garantir o funcionamento normal das instituições e a segurança dos cidadãos contra qualquer agressão armada”.

Esta opção parece ser a mais acertada. A definição do conceito de defesa nacional ao nível da Constituição traria um duplo risco: (i) a natureza rígida da Constituição não permitiria que o conceito fosse rapidamente ajustado às mutações sociais, económicas e políticas internas e externas; (ii) a definição do conceito de defesa nacional na Constituição traria ainda o risco de o Legislador Constituinte optar directamente no Texto-Mãe entre um conceito amplo ou restrito de defesa nacional. Assim, a abertura que a Constituição traz permite que em sede legal se faça claramente a separação de águas entre o binómio defesa nacional e segurança interna.

O dispositivo constitucional em análise, ao traçar os objectivos da política de defesa nacional, não quis somente consagrar um aspecto da “Constituição da Defesa Nacional”, pelo contrário, um conjunto de elementos constitutivos da defesa nacional no seu sentido amplo. Portanto, os objectivos da política da defesa nacional são mais abrangentes, abarcando a componente militar e a componente civil. Com efeito, incumbe às Forças Armadas a defesa militar da República contra o inimigo externo; mas ao lado da defesa militar existe a chamada defesa civil, que não incumbe às Forças Armadas²³⁹.

Com a constitucionalização da defesa nacional, através da definição pelo artigo 261 dos objectivos da política de defesa nacional, quis o Legislador Constituinte consagrar as seguintes realidades prevalecentes sobre a «defesa nacional»:

- *A defesa nacional*: nesta perspectiva, a defesa nacional é assumida como obrigação do Estado de salvaguardar os superiores interesses da Nação, nomeadamente a *defesa da independência nacional, a preservação da soberania e a integridade do país*;

²³⁹ Neste aspecto vide CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa, ob. cit.*, [45], p. 869 (Anotação ao art.º 275.º da CRP).

- *A defesa nacional no seu sentido restrito:* sendo assumida como a defesa militar da República, a qual incumbe às Forças Armadas de Defesa de Moçambique;

- *A defesa da Pátria:* donde florescem os direitos e deveres do cidadão de defender a pátria, de prestar o serviço militar e o serviço cívico (art.º 263 da CRM).

Para a Constituição moçambicana, a defesa nacional não coincide com a defesa militar, a qual incumbe hodiernamente às Forças Armadas. É mais do que isso²⁴⁰: é possível afirmar-se que a defesa nacional é para a Constituição uma actividade essencial do Estado; uma actividade exclusiva do Estado; um direito e dever e direito do cidadão moçambicano; uma actividade dirigida pelos órgãos políticos do Estado e uma actividade que se vincula ao Direito²⁴¹; uma actividade contínua e permanente cuja finalidade permanente é enfrentar qualquer tipo de agressão armada, seja externa ou interna.

Em conclusão, os objectivos, os parâmetros e as linhas fundamentais da defesa nacional prescrita na constituição, através dos objectivos da política de defesa nacional não se orientam somente para a perspectiva de defesa da república contra o inimigo externo; pelo contrário, a opção é mesmo a de consagrar uma visão menos redutora, que somente focalizasse a componente militar. Resulta desta concepção que a defesa nacional tratada ao nível da Constituição engloba a perspectiva militar, civil e a das informações de segurança do Estado.

²⁴⁰ Cfr. MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa ...*, *ob. cit.*, [44], p. 685 (Anotação ao artigo 273.º).

²⁴¹ Estabelece o n.º 3 do artigo 2 da CRM que “O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade”.

1.1. Componentes das Forças de Defesa e Segurança

A Constituição e as leis ordinárias utilizam frequentemente o conceito de «Forças de Defesa e Segurança». A questão que demanda explicação é determinar o seu conteúdo²⁴².

Por exemplo, o número 4 do artigo 145 da CRM diz que “O Presidente da República é o Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança”; os artigos 264 e 265 falam de Conselho Nacional de Defesa e Segurança, bem como o artigo 262 que dispõe sobre “A política de defesa e segurança”.

Ao nível ordinário, a Lei n.º 17/97, de 1 de outubro, que trata da política de defesa e segurança, no seu artigo 5 refere-se à orgânica das «Forças de Defesa e Segurança»; o artigo 9 desta lei estabelece que as «Forças de Defesa e Segurança», nos casos de estado de sítio, para efeitos operacionais, ficam colocadas sob comando do Estado-Maior General das Forças Armadas.

A Lei n.º 18/97, de 1 de outubro, Lei da Defesa Nacional, prescreve nos mesmos termos do número 4 do artigo 145 da CRM sobre o Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança.

A questão de fundo é a de saber a que se referem, tanto a Constituição, como as leis quando utilizam as expressões «Forças de Defesa e Segurança»? ou melhor, este conceito inclui as Forças Armadas, Forças Policiais, outras forças paramilitares e Serviços de Informação e Segurança do Estado?

Ao nível da Constituição, pode-se defender duas teses fundamentais.

A primeira, a de que o conceito de «Forças de Defesa e Segurança» é mais amplo e abarca todo o tipo de sistema de forças: armadas, de informações e

²⁴² O Professor Jorge Bacelar GOUVEIA, no seu recente «Direito de Segurança», discute o binómio «forças» e «serviços de segurança», designações que têm sido utilizadas em Portugal de forma recorrente com significados diversos. Assim, expende este tratadista que “A distinção entre forças e serviços de segurança é conhecida do texto constitucional, que tais conceitos se referem por diversas vezes, em duas circunstâncias: -*ora apenas aludindo às forças de segurança (...); - ora aludindo a ambos conceitos: ... serviços e forças de segurança (...).* A conclusão a que se deve chegar é a de que a distinção entre forças e serviços de segurança tem utilidade no regime jurídico aplicável, ainda que isso não seja visível na LSI (...). O resultado é o de a distinção ser possível (...): é força de segurança a corporação com uma actuação geral de ordem pública, organizando-se hierarquicamente; é serviço de segurança quem tem uma intervenção policial mais limitada no seu âmbito, não possuindo um elevado grau de hierarquização”, *ob. cit.*, [9], pp. 584-588.

segurança, policiais e paramilitares. Com efeito, quando o artigo 145, n.º 4 da CRM dispõe que “*O Presidente da República é o Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança*”, o termo «Forças de Defesa e Segurança» refere-se às Forças Armadas, Forças Policiais, outras forças paramilitares e os Serviços de Informação e Segurança do Estado, bem como outras “milícias”²⁴³ que possam existir no território nacional.

Por exemplo, no ordenamento português, o artigo 120.º da CRP clarificou melhor a abrangência da função de chefia do Presidente da República enquanto Comandante Supremo das FAs. Com efeito, dispõe esta norma que “*O Presidente da República (...) é, por inerência, Comandante Supremo das Forças Armadas*”. Não há neste caso que fazer grandes interpretações, resulta claro que o PR só exerce as funções de comandante supremo unicamente em relação às Forças Armadas.

A segunda tese relativa a um conceito restrito de «Forças de Defesa e Segurança», confirmado pelos artigos 261, 262, 263, 264 e 265 da CRM, no âmbito da defesa nacional, como é designada a epígrafe do Capítulo I do Título XIII. Neste contexto, as «Forças de Defesa e Segurança» referem-se unicamente às Forças Armadas e aos Serviços de Segurança do Estado, excluindo a Polícia da República e outras “milícias”.

A organização sistemática da Constituição confirma esta segunda tese, de um conceito restrito de «Forças de Defesa e Segurança», pois coloca em título diverso o tratamento da Polícia. Com efeito, a Polícia da República é tratada no Título XII, capítulo II e tem como missão “garantir a lei e a ordem, a salvaguarda da segurança de pessoas e bens, a tranquilidade pública, o respeito pelo Estado de

²⁴³ O termo “milícia” é o mais abrangente e é importando dos Estados Unidos da América para afirmar, como se referem «Os Federalistas», às Forças dos Estados Federados. No caso moçambicano, para abarcar todas as forças paramilitares existentes em Moçambique. No caso americano “O Presidente dos Estados Unidos deverá ser o «Comandante Supremo do Exército e da Armada dos Estados Unidos e da Milícia dos diversos Estados, *quando convocada para o serviço dos Estados Unidos*” (HAMILTON, Alexander. “O Comando das Forças Terrestres e Navais e o Poder de Perdão do Executivo”, in: *Os Federalistas, ob. cit.*, [205], p. 453).

Direito Democrático e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos”²⁴⁴.

Portanto, a colocação tópica, na Constituição, da «Polícia» e das «Forças de Defesa e Segurança» demarca nitidamente o conteúdo e a função de uma da outra instituição republicana. Aliás, as duas instituições têm campo de actuação diverso, só podendo as Forças Armadas intervirem na segurança interna em casos excepcionalmente determinados e a título subsidiário e não principal.

Em conclusão, quando no presente estudo se afirmar «Forças de Defesa e Segurança», deve-se entender «Forças Armadas e Serviços de Segurança». Contudo, quando este conceito estiver ligado às funções do Presidente da República, enquanto Comandante-Chefe, então abarca toda a panóplia de forças militares e paramilitares, incluindo os serviços de segurança do Estado.

1.2. Conceito de defesa nacional

O Legislador evitou consagrar na Constituição o conceito de defesa nacional. Mas isto não impede a busca no ordenamento jurídico nacional de um conceito de «defesa nacional». Com efeito, o art.º 1 da Lei n.º 18/97, de 1 de outubro, Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA), como também o art.º 7 da Lei n.º 17/97, de 1 de outubro, Lei da Política de Defesa e Segurança (LPDS), conceituam a «defesa nacional» como sendo:

“a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos, que visa assegurar a independência e a unidade nacional, preservar a soberania, a integridade e a inviolabilidade do país e garantir o funcionamento normal das instituições e a segurança dos cidadãos contra qualquer ameaça ou agressão armada”.

A questão que se deve procurar responder é a de saber se este conceito é amplo ou restrito da defesa nacional?

²⁴⁴ Cfr. Artigo 253/1 da CRM.

O ser conceito restrito ou amplo da defesa nacional depende dos pressupostos ou das finalidades de utilização das Forças Armadas.

No conceito restrito, à defesa nacional é atribuída um elenco mais limitado das missões às Forças Armadas, cuja função essencial seria a defesa da República contra o inimigo externo, por meios militares. Já o conceito amplo de defesa nacional abrange missões mais abertas e amplas das Forças Armadas. Assim, elas são concebidas no plano militar, visando a defesa da República contra o inimigo externo; mas também são utilizadas para assegurar a ordem interna e a unidade do Estado, bem como assegurar o regular funcionamento das instituições políticas e a defesa da Constituição e da lei²⁴⁵.

Esta definição traduz, em termos gerais, os fins da política de defesa e segurança prescritos no artigo 261 da CRM.

A questão que deve ser clarificada neste conceito de defesa nacional é a de saber se a “ameaça ou agressão armada” deve ter um carácter externo ou, pelo contrário, abarca duas vertentes: interna e externa?

Se se entender que a “ameaça ou agressão armada” é externa, então, a missão primordial das Forças Armadas será a da defesa da República contra o inimigo externo e, portanto, as Forças Armadas actuam no âmbito da segurança externa.

Neste caso, fala-se de conceito restrito da defesa nacional.

Mas se o entendimento for o de que o conceito abarca ambas as vertentes (internas e externas), então fala-se do conceito amplo, onde as Forças Armadas podem ser utilizadas para a defesa da República, como também para assegurar a lei e ordem pública, mesmo em situações de normalidade institucional.

O facto é que o Legislador Constituinte não se preocupou em determinar se a “ameaça ou agressão armada” é interna ou externa, deixando o conceito de defesa nacional em aberto. Mas da leitura atenta do direito ordinário, o artigo 23/1 da LDNFA procura acentuar o carácter externo da ameaça ou agressão que as Forças Armadas devem defender.

²⁴⁵ AMARAL, Diogo Freitas do. “A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas”, *ob. cit.*, [8], pp. 17-18.

O conceito de defesa nacional adoptado, em Moçambique, ao nível constitucional, pode dizer-se que é elástico e flexível, aplicável quer na perspectiva de uma ameaça ou agressão armada externa ou interna, sendo que a lei procurou delimitar o âmbito da actuação das Forças Armadas, apesar de definir um leque mais amplo e abrangente das suas missões.

No direito comparado, por exemplo, Portugal, o conceito de defesa nacional definido, em primeiro lugar, pelo artigo 273.º da CRP, enfatiza que a «agressão ou ameaça» deve ter um carácter «externo». Tal concepção é retomada pela LDNFA, no seu artigo 1, n.º 1. Portanto, o conceito de defesa nacional nesta ordem jurídica é “exclusivamente vocacionado para a garantia, individual ou colectiva, da independência, da integridade das fronteiras e da segurança das populações contra ameaças externas”²⁴⁶.

Em conclusão, o conceito constitucional de defesa nacional, em Moçambique, tem natureza global, visando abarcar duas perspectivas da defesa, nomeadamente, a defesa militar e a defesa não militar, em que a primeira é, exclusivamente, assegurada pelas forças armadas e a segunda por outras entidades estatais.

Com este conceito, reafirma-se que, em Moçambique, a componente militar, assegurada pelas forças armadas, constitui um dos elementos do conceito de defesa nacional, daí se compreende a não colocação no conceito da natureza ou tipo de agressão ou ameaça: se «externa ou interna».

É, na verdade, um conceito versátil, que se harmoniza e se ajusta com a dinâmica das ameaças internas e externas à segurança global e regional, sem que levante problemas de integração e compatibilidade com o espírito do Texto da Constituição.

2. Política de defesa e segurança

A política de defesa e segurança foi aprovada pela Lei n.º 17/97, de 1 de outubro (LPDS), materializando o artigo 262 da CRM. Com efeito, a política de

²⁴⁶ MORAIS, Carlos Blanco de. «Alinhamento sobre o regime jurídico ...», *ob. cit.*, [16], p. 34.

defesa e segurança consiste num conjunto coerente de princípios, objectivos, orientações e directrizes, cuja finalidade é assegurar a independência nacional, preservar a soberania e integridade do país, bem como garantir o funcionamento normal das instituições e a segurança dos cidadãos contra qualquer agressão armada.

As linhas orientadoras da política de defesa e segurança decorrem directamente do postulado constitucional, densificado na presente lei numa extensão de 20 artigos.

A LPDS assenta em três pilares institucionais básicos, nomeadamente a defesa nacional, a segurança interna e a segurança do Estado. Nesta Lei procede-se ao enquadramento genérico destas três áreas, ocupando a maior parte do articulado (art.^{os} 7 a 18).

É a política de defesa e segurança que define os princípios básicos que norteiam toda a legislação sobre a segurança externa e interna; sobre a defesa militar e a defesa civil.

A política de defesa e segurança nacional assenta, nos termos dos artigos 2 e 3 da LPDS, respectivamente, num conjunto de princípios e objectivos.

São princípios básicos da política de defesa e segurança:

- Responsabilidade do cidadão na defesa da pátria e na promoção da segurança do Estado e da ordem pública.

- Apartidarismo de todas as instituições de defesa e segurança e proibição de participação em actividades que possam pôr em causa a coesão interna e a unidade nacional;

- Fidelidade exclusiva à Constituição, à lei, à Nação e dever especial de obediência ao Comandante-Chefe;

- Primazia da prevenção e solução negociada de conflitos;

- (v) – proibição de incorporação compulsiva ou voluntária de cidadãos menos de dezoito anos;

- Prossecução de uma política de paz, excepto nos casos de legítima defesa;

– Contribuição na construção e manutenção de uma ordem internacional estável e pacífica.

Em termos de objectivos da política de defesa e segurança, há a assinalar:

– A garantia da independência, soberania, integridade e inviolabilidade do território nacional; defesa e consolidação da unidade nacional; defesa e funcionamento normal das instituições; defesa dos interesses nacionais; garantia do regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos; prevenir e combater a criminalidade transfronteiriça, incluindo o terrorismo;

– Garantia da protecção civil; manter a ordem, segurança e tranquilidades públicas; protecção do segredo do Estado; o respeito da legalidade e a garantia do desenvolvimento económico e social.

A questão que se afigura crucial na LPDS é a caracterização da política de defesa e segurança. As suas características mostram a projecção do seu âmbito e sua amplitude. Com efeito, a defesa e a segurança são actividades de carácter permanente, exercendo-se a todo o tempo e em qualquer lugar (art.º 4/a) da LDPS) e são globais, abrangendo duas componentes essenciais: (i) a componente militar e (ii) a componente não militar.

A componente militar e não militar interagem mutuamente na garantia, em todas as circunstâncias e contra todas as formas de agressão, a segurança e integridade do território nacional, bem como a vida e bens das populações. Deste enunciado resulta inequívoco que é direito, dever e honra do cidadão moçambicano participar na defesa da independência, da soberania e da integridade territorial, através das formas previstas na Constituição e na lei.

A execução da política de defesa e segurança é da responsabilidade do Conselho de Ministros, sendo a sua fiscalização política exercida pela Assembleia da República (art.ºs 6 e 19, respectivamente da LDNFA). Apesar desta responsabilidade, não quer isto dizer que a actividade no âmbito desta política seja reduzida ao Governo, pelo contrário, tendo em conta as suas componentes, militar e não militar, a responsabilidade é neste sentido global. Daí que “No plano institucional, porque o carácter complexo do objecto da defesa e a

natureza multi-angular das opções estratégicas, medidas de execução e domínios envolvidos pela respectiva política, pressupõem a sua não redução à actividade de um único centro de poder ou departamento estadual”²⁴⁷.

Portanto, é correcto afirmar que o âmbito global a que se refere a LPDS abrange várias perspectivas. Com efeito, a execução da política de defesa e segurança incumbe a todas as instituições, o que lhe confere uma abrangência interministerial, cabendo a todas as instituições criar as condições indispensáveis à sua execução.

Do âmbito global da política de defesa e segurança decorre que “a) na esfera das competências dos órgãos de soberania, todos eles, com especial relevo para os que exercem funções políticas, são titulares de poderes funcionais atribuídos pela Constituição, para disporem em matéria de defesa e Forças Armadas; b) no quadro específico das competências do Governo, verifica-se que, para além do Ministro da Defesa (*Nacional*), todos os restantes Ministros são responsáveis pela execução da política de defesa, na sua componente não militar, mormente quando a mesma incidir sobre o seu âmbito material de actividade, valendo a mesma lógica para todas as pessoas colectivas públicas, órgãos, departamentos e serviços estaduais que se encontram sujeitos a vínculos de direcção, orientação e tutela por parte do Executivo”²⁴⁸.

Em conclusão, a política de defesa e segurança é sobretudo uma política que visa assegurar a defesa militar da República. Isto é, a defesa militar das fronteiras, assegurar a unidade nacional, a integridade do território, a soberania. É ainda uma política de defesa individual do Estado moçambicano; o mesmo não se pode dizer, hoje, em relação, por exemplo, aos países europeus. Por causa da União Europeia, a política de defesa nacional de um país há-de ser essencialmente uma política de defesa colectiva, uma política de cooperação multilateral e de participação em missões comuns da Europa.

Os objectivos da política de defesa e segurança são operacionalizados através de um conceito estratégico de defesa nacional.

²⁴⁷ MORAIS, Carlos Blanco de. «Alinhamento sobre o regime jurídico ...», *ob. cit.*, [16], p. 36.

²⁴⁸ MORAIS, Carlos Blanco de. «Alinhamento sobre o regime jurídico ...», *ob. cit.*, [16], p. 36.

2.1. O Conceito estratégico de defesa nacional

O artigo 7 da LDNFA prescreve dois aspectos fundamentais sobre o conceito estratégico da defesa nacional. Em primeiro lugar, estabelece aquilo que deve ser a essência da definição do conceito e, em segundo plano, remete a densificação do conceito estratégico de defesa nacional para um diploma específico a ser aprovado pelo Conselho de Ministros, na qualidade de Governo da República de Moçambique.

Em relação ao primeiro aspecto, o número 1 do artigo 7 da LDNFA impõe que o conceito estratégico de defesa nacional defina os aspectos fundamentais da estratégia global do Estado adoptada para a consecução dos objectivos da política de defesa nacional. No segundo aspecto, através da Resolução n.º 42/2006, de 26 de dezembro, do Conselho de Ministros, foi definido o conceito estratégico de defesa nacional.

Com vista ao alcance dos objectivos pretendidos, analisa-se, em primeiro lugar, o âmbito e fundamentos do conceito estratégico de defesa nacional; seguidamente o espaço estratégico de interesse nacional e orientação estratégica no plano interno e externo, em último lugar.

2.1.1. Âmbito e fundamentos do conceito estratégico de defesa nacional

A definição da estratégia no âmbito da defesa nacional, através do «conceito estratégico de defesa nacional» é definitivamente virada para o inimigo externo. Com efeito, a Resolução n.º 42/2006, sobre o conceito estratégico, precisa que a definição da estratégia “assenta, por um lado, no pressuposto de que a defesa nacional constitui uma obrigação do Estado e tem por objectivo garantir, no respeito das instituições democráticas, a independência nacional, a integridade do território, a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça *externa*, bem assim a promoção da paz, segurança e estabilidade política a nível internacional”. (Sublinhado nosso!).

É possível notar nesta definição do conceito estratégico a preocupação de clarificar o âmbito da defesa nacional. Isto é, diferentemente do postulado constitucional sobre a defesa nacional, a Resolução dá enfoque ao contexto externo da defesa nacional, de modo que a perspectiva em vista tem a ver com a componente militar da política de defesa nacional.

Portanto, o conceito estratégico de defesa nacional, apesar de ser a premissa estruturante da defesa nacional, define os aspectos fundamentais da estratégia global do Estado para a consecução dos objectivos da política de defesa nacional, precipuamente, na sua componente militar, através das Forças Armadas de Defesa de Moçambique.

O conceito estratégico de defesa nacional será, neste sentido da Resolução, um “plano que determina num contexto de segurança externa, uma doutrina de actuação passível de clarificar onde e porquê se deve actuar com meios de combate”²⁴⁹. Portanto, um documento que encerra a essência de ser orientador das acções do Estado no domínio da defesa nacional e sua orientação estratégica.

No plano interno, o conceito estratégico de defesa nacional enquadra-se no âmbito dos esforços visando a consolidação da paz, reconciliação e unidade nacional, construção da consciência patriótica.

Apesar de ser um conceito virado para a segurança nacional, e para a defesa militar da República contra a ameaça ou agressão externa, o conceito tomou em conta alguns elementos que constituem as fraquezas do país ainda que não sejam militares, nomeadamente o impacto político, económico e social dos níveis de pobreza, do reduzido acesso à assistência médica no seio da comunidade nacional e a escassez de infra-estruturas básicas em quase todo o país, como factores que ameaçam a paz, a unidade nacional e a estabilidade do país. Ao lado destas ameaças à segurança nacional, contam-se ainda fenómenos como desastres naturais, crises climáticas cíclicas, caracterizadas por cheias, inundações, estiagem e seca prolongada; o elevado nível de desemprego no seio

²⁴⁹ ROGEIRO, Nuno. “O Resguardo da Nação e a protecção da Comunidade”, *apud* MORAIS, Carlos Blanco de “Alinhamento sobre o regime jurídico ...”, *ob. cit.*, [16], p. 110.

da população moçambicana activa e a concorrência acrescida por recursos limitados, devido à pressão demográfica.

O conceito estratégico de defesa nacional arrolou ainda um conjunto de ameaças não militares quais sejam os casos de propagação de doenças endémicas, com particular destaque para o HIV/SIDA, a malária e a tuberculose, os emigrantes ilegais, fraca capacidade de fiscalização das fronteiras terrestres e marítimas, o crime organizado, com destaque para o narcotráfico, branqueamento de capitais e tráfico de pessoas.

No plano externo, o conceito estratégico de defesa nacional fundamentou-se na situação regional da África Austral. Assim, a costura do conceito tomou em conta o fim do regime de *apartheid* na África do Sul, país que faz fronteira com Moçambique no Sul; o fim da guerra na República de Angola e a situação geral que se vive nesta zona, com a ascensão às independências de todos os membros da região.

Portanto, esta situação geopolítica regional de calma e estabilidade política propicia um ambiente de diálogo e cooperação entre os Estados da região, assim como cria uma dinâmica no processo de integração económica, transformando os anteriores inimigos ou adversários políticos e ideológicos em parceiros preferenciais de cooperação.

Moçambique é membro da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), da União Africana (UA) e da Organização das Nações Unidas (ONU). Neste sentido, Moçambique interage com outros Estados com vista à garantia do respeito pelos princípios do Direito Internacional e dos Direitos Humanos.

Moçambique toma em linha de conta aos recentes fenómenos transnacionais que perigam a sobrevivência de alguns Estados, nomeadamente o terrorismo, o radicalismo étnico e religioso, bem como a eclosão de conflitos violentos estatais e intraestatais com implicações regionais, com sinais evidentes em África e no Médio Oriente, fenómenos que impelem à necessidade de

concepção de novas estratégias que permitam o restabelecimento da segurança internacional.

2.1.2. Objectivos da defesa nacional e espaço estratégico nacional

Primeiro, os objectivos da defesa. O documento que define o conceito estratégico da defesa nacional enuncia um conjunto de objectivos da defesa, na sua componente militar e civil. Reconhece-se que a defesa nacional é uma actividade global que incumbe a cada cidadão moçambicano, sendo, particularmente, assegurada pelo Estado, através dos seus órgãos. Nesta conformidade, a defesa nacional cobre os seguintes objectivos fundamentais (n.º 3 da Resolução n.º 42/2006):

- A garantia da independência nacional e da soberania;
- A consolidação da paz, da democracia e da unidade nacional;
- O asseguramento da integridade territorial e a inviolabilidade do território nacional;
- A salvaguarda da liberdade e da segurança das populações, bem como a protecção dos seus bens e do património nacional;
- A garantia da liberdade de acção dos órgãos de soberania, o funcionamento das instituições e a realização das tarefas fundamentais do Estado;
- Contribuir para o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, de modo a que possa prevenir ou reagir pelos meios legítimos adequados;
- Assegurar a manutenção ou o restabelecimento da paz em condições que correspondem aos interesses nacionais.

Quanto ao espaço estratégico nacional, onde os objectivos da defesa nacional serão materializados (n.º 4 da Resolução n.º 42/2006), Moçambique identifica-se com dois tipos de espaços estratégicos: o espaço de interesse permanente e o espaço de interesse conjuntural.

É espaço de interesse estratégico permanente:

- O território do Rio Rovuma ao Rio Maputo e do Rio Zambeze ao Oceano Índico;

- Os espaços aéreo e marítimo sob responsabilidade nacional, as águas territoriais, os fundos marinhos contíguos, a zona económica exclusiva e a zona que resultar do processo de alargamento da plataforma continental;

- Moçambique identifica-se com os espaços geográficos em que as organizações internacionais de que é parte se estabelecem com o objectivo de prosseguirem acções concorrentes ao estabelecimento de um ambiente de paz, estabilidade e segurança, em estreita conformidade com os princípios da política externa do Estado e o potencial económico mobilizável pelo País.

O espaço de estratégico de interesse conjuntural decorre da avaliação da situação internacional e da definição da capacidade nacional, tendo em conta as prioridades da política externa e de defesa, os actores em presença e das diversas organizações em que Moçambique é parte. Assim, constitui espaço estratégico de interesse conjuntural:

- O espaço geográfico da SADC;

- Os espaços geográficos dos países em que existem comunidades de emigrantes moçambicanos;

- Outras zonas do globo em que, em certo momento, os interesses nacionais estejam em causa ou tenham lugar acontecimentos que os possam afectar.

2.1.3. Orientação estratégica de Moçambique

Moçambique guia a sua estratégia de defesa nacional através dos princípios consagrados na Constituição, em relação à política externa na área da defesa nacional; princípios e valores do Acto Constitutivo da União Africana e da Carta da Organização das Nações Unidas.

Em suma, tais princípios e valores assentam na promoção de uma política de paz, só recorrendo à força em caso de legítima defesa; na primazia da solução negociada dos conflitos; no desarmamento geral e universal de todos os Estados

e na transformação do Oceano Índico em zona desnuclearizada e de paz. Neste sentido, a acção da defesa nacional materializa-se através de uma diplomacia voltada para a paz, e consubstancia-se numa postura estratégica dissuasora e de carácter defensivo com uso da força somente em caso de agressão ou legítima defesa.

Qualquer acção estratégica do Estado moçambicano, em matéria de defesa nacional, tem em conta o enquadramento internacional, regional e nacional, os objectivos da defesa nacional, os quais são inspirados nos ideais de fortalecimento da unidade nacional e da democracia, da liberdade, da justiça e do progresso do povo moçambicano, reforçando a vontade colectiva da defesa; coordenação das diferentes políticas sectoriais de forma a contribuir para o aumento das capacidades da Nação no domínio da defesa; coordenação de acções civis e militares que importam à defesa do país.

Para o desenvolvimento dos objectivos permanentes da defesa nacional, o conceito estratégico da defesa nacional traça um conjunto de directrizes ou acções no plano interno e externo a realizar pelos órgãos do Estado competentes. As directrizes são acções concretas que as instituições públicas devem desenvolver e incluir nos seus planos de governação que, por abranger todas as áreas, têm um carácter transversal.

3. A política externa moçambicana na área da defesa nacional

Analisa-se neste ponto a questão da política externa e a defesa nacional, como áreas fundamentais do Direito Constitucional e, tendo em conta, a crescente transnacionalização e globalização da segurança.

A Constituição da República, no seu Capítulo II do Título I, artigos 17 a 22, dedica-se à política externa e direito internacional. Na área de defesa nacional, os princípios de actuação do Estado encontram-se sufragados nestas disposições constitucionais.

A primeira regra moçambicana, no âmbito da política externa da República de Moçambique, é o estabelecimento de relações de amizade e

cooperação com outros Estados na base dos princípios de respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, igualdade, não interferência nos assuntos internos e reciprocidade de benefícios (art.º 17/1 da CRM).

Moçambique, sendo membro da UA e da ONU, aceita, observa e aplica os princípios da Carta da União Africana, da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e da Carta da Organização das Nações Unidas. Com efeito, quer na Carta da UA, quer na Carta da ONU, encontram-se princípios que vinculam, por força do artigo 17/2 da CRM, o Estado, nomeadamente o princípio de respeito pelos direitos dos homens e dos povos, da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internos de outros Estados, da cooperação com todos os povos com o objectivo de contribuir para a emancipação e o progresso da humanidade, proibição do uso da força ou da ameaça do uso da força entre os Estados Membros da União, direito da União intervir num Estado Membro em conformidade com uma decisão da Conferência em situações graves nomeadamente crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade²⁵⁰.

O artigo 19 da CRM consagra o princípio da solidariedade internacional do Estado moçambicano. Com efeito, Moçambique solidariza-se com a luta dos povos e Estados africanos pela unidade, liberdade, dignidade e direito ao progresso económico e social. Moçambique é defensor das relações com países empenhados na consolidação da independência nacional, da democracia e na recuperação do uso e controlo das riquezas naturais a favor dos respectivos povos. Moçambique associa-se a todos os Estados na luta pela instauração de uma ordem económica justa e equitativa nas relações internacionais.

O artigo 20 da Constituição preconiza o apoio à liberdade dos povos e asilo. Fruto da própria história do nascimento do Estado moçambicano, nascido da luta de libertação nacional, Moçambique apoia e é solidária para com a luta dos povos pela libertação nacional e pela democracia e, portanto, concede asilo

²⁵⁰ Cfr. O artigo 4 do Acto Constitutivo da União Africana.

aos estrangeiros perseguidos em razão da sua luta pela libertação nacional, pela democracia, pela paz e pela defesa dos direitos humanos.

Portanto, esta norma estabelece uma cláusula geral de receptividade de todos os povos que ainda se encontram oprimidos, lutando pela sua independência nacional e, este princípio representa a regra geral de posicionamento de Moçambique nas relações internacionais e na sua política externa no plano interno, não podendo negar qualquer tipo de apoio à liberdade e asilo, quando os perseguidos nos respectivos países o requeiram.

Contudo, o artigo 21 da Constituição prescreve o empenhamento de Moçambique na criação de laços especiais de amizade e cooperação. Neste sentido, Moçambique mantém laços especiais de amizade e cooperação com os países da região da África Austral e com os países da língua oficial portuguesa, e com todos aqueles que acolhem emigrantes moçambicanos. Em relação aos laços especiais com os países da região, este artigo constitui a consagração no plano constitucional do reconhecimento do papel que alguns países desempenharam para a libertação nacional, mormente, a Tanzânia, que é o país que constituiu o alfobre da guerra de libertação; é neste país onde se formou a FRELIMO e lutou pela independência a partir daquele território.

Outro país da região que integra especialmente este grupo da primeira linha, é a Zâmbia, onde, a 7 de Setembro de 1974, foi assinado o Acordo de Lusaka: Foi neste Acordo onde o regime colonial assumiu o compromisso de dar a independência nacional, como também reconheceu a FRELIMO como legítimo representante do Povo Moçambicano; é neste Acordo, fruto desse reconhecimento da legitimidade da FRELIMO, que se fixou o dia 25 de Junho de 1975, como dia da proclamação da independência nacional, data que coincide com a fundação da FRELIMO, em 1962, na Tanzânia.

Em relação a outros países da região, Moçambique desempenhou um papel relevante para que estes países alcançassem as suas independências, nomeadamente o Zimbabwe, em 1981, e a África do Sul, com o fim do *apartheid*. Moçambique pagou uma alta factura pelo seu posicionamento político de apoio à

liberdade dos povos, em particular, daqueles dois países. Como consequência, o território nacional foi agredido de forma violenta pelo regime de *Ian Smith*, então líder da Rodésia do Sul (Zimbabwe), bem como pelo regime segregacionista sul-africano, apoiando activamente o movimento rebelde no território nacional, a RENAMO.

Em relação aos países da língua oficial portuguesa, as relações especiais decorrem, quanto aos países africanos, dos laços históricos de luta contra o inimigo comum, o regime fascista e colonizador de Salazar e mais tarde de Marcello Caetano; para além desta história comum, a língua portuguesa, como veículo de comunicação herdado do legado histórico, Moçambique mantém laços especiais de amizade com os países falantes da língua portuguesa (CPLP).

No artigo 22 da CRM, Moçambique aposta na política de paz, só recorrendo à força em caso de legítima defesa²⁵¹. A legítima defesa ocorrerá nos precisos termos da Carta da ONU, no seu artigo 51, que estabelece:

²⁵¹ Os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 romperam com o paradigma tradicional da legítima defesa, baseado no ataque armado iminente. Hoje em dia, nasce o confronto entre a defesa preventiva e defesa preemptiva. Escreve Garcia que “Guerra preventiva consiste no assumir da iniciativa e atacar primeiro que o inimigo identificado, beneficiando do factor surpresa e aproveitando uma oportunidade que lhe confira um qualquer tipo de superioridade...”; por outro, “Guerra preemptiva - guerra em que se ataca o inimigo, mas apenas depois de aquele ter mostrado as suas intenções de uma forma explícita; trata-se de atacar antes de o inimigo o fazer, mas apenas após a revelação da ameaça” (GARCIA, Francisco Proença. *Da guerra e da estratégia – a nova polemologia*. Lisboa: Livros e revistas, Lda., 2010, pp. 82-83).

A legítima defesa preventiva é aquela que ocorre para “evitar um risco futuro plausível, porém hipotético”, ou seja uma acção armada empreendida com o objectivo de evitar que o Estado ou outra parte ataque, embora não haja evidência de que o ataque seja iminente ou esteja sendo planeado; ao passo que o ataque preemptivo consiste em uma “acção com base na prova, isto é, ameaça implícita, iminente e reconhecida de que um inimigo está prestes a atacar” (RAMMINGER, Erica. *O conceito de autodefesa na Carta da ONU e a guerra no Iraque: guerra preventiva ou preemptiva?* Disponível em: «www.cedin.com.br/revista_eletronica/artigos». Consultado em maio de 2018. Ramminger, 2013, p. 5). Rumsfeld, antigo Secretário de Defesa dos EUA, se apoiando no argumento de que frente a nova era, a era de terrorismo, as regras de jogo devem ser interpretadas de forma a responder aos novos tipos de ameaça, defendeu a autodefesa preemptiva: “There is no question but that the United States of America has every right, as every country does, of self-defense, and the problem with terrorism is that there is no way to defend against the terrorists at every place and every time against every conceivable technique. Therefore, the only way to deal with the terrorism network is to take the battle to them. That is in fact what we are doing. That is in effect self-defense of a preemptive nature”. Alias, o Documento Estratégico dos EUA de 2002 salienta esta orientação do antigo Secretário de Defesa (The National Security Strategy, 2002, p.15): “The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling case for taking anticipatory

“Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva”²⁵²⁻²⁵³, no caso de

action to defend ourselves, even in uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack. To forestall or prevent such hostility acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively”. Já em 2006, é reiterada esta intenção de acção preemptiva (The National Strategy Security, 2006, pp. 22-24): “If necessary, however, under long-standing principles of self defense, we do not rule out to use of force before attack occur, even if uncertainty remains as to time and place of the enemy’s attack. When the consequences of an attack with WMD are potentially so devastating, we cannot afford to stand idly by as grave dangers materialize” Sofia (SANTOS, Sofia. “Defesa preemptiva e Defesa preventiva”, in: *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisboa: Almedina, pp. 102-104) refere que os conceitos «defesa preemptiva» e «defesa preventiva» não são empregues uniformemente quer pelos Estados que pela doutrina; estes conceitos aparecem, por vezes, em textos com uma significação oposta. Ora, a defesa preemptiva diz respeito à prática de um ataque em antecipação justificado no âmbito do direito de legítima defesa com o intuito de proteger interesses nacionais numa situação em que a ameaça se encontra num estágio abstracto, mas que se perspectiva a sua consubstanciação futura. A legítima defesa preemptiva detém um alcance mais amplo do que a legítima defesa preventiva e um diferente propósito, dado que pretende evitar a objectivação de uma ameaça ainda abstracta em termos de iminência ou em termos de ocorrência fáctica.

²⁵² Quando haverá legítima defesa individual ou colectiva? O TIJ decidiu no caso Nicarágua vs. EUA, que o uso da força só nasce para o Estado agredido: “A legítima defesa quer seja individual ou colectiva só pode ocorrer na sequência de uma agressão armada” (I.C.J. Reports 1986). Aliás, este é o cerne do artigo 51: “*Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais*”. Segundo Kelsen (KELSEN, Hans. *Collective Security and Collective Self-Defense under the Charter of the United Nations*. AM. J. INT’L L. Vol. 42. No. 4., 1948, pp. 783-796) “The article 51 provides that not only the victim’s State which has been attacked can invoke right to self-defense, but such right also applied to self-defense acted collectively when the victim’s State request for assistance from other States”. O exercício da autodefesa individual reside no facto de o Estado em causa ter sido vítima de um ataque armado. A legítima defesa colectiva depende do pedido de assistência do Estado vítima, e é este pedido que constitui o requisito para a legítima defesa colectiva, contudo, não cabe a terceiros Estados avaliar a existência do ataque armado, mas sim ao Estado vítima. Ao abrigo do artigo 51 da Carta, os Estados podem celebrar entre si tratados de legítima defesa colectiva, é o caso da OTAN de 04 de abril de 1949; do Tratado entre os EUA e o Japão, de 08 de setembro de 1951. O Tratado do Atlântico Norte (NATO) diz no artigo 5 que “As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, consequentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou colectiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a acção que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte. Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque são imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais”.

²⁵³ O artigo 51 da Carta da ONU tem sido interpretado no sentido de saber se abrange ou não uma legítima defesa preventiva. A legítima defesa preventiva é a chamada *anticipatory self defense*, no sistema inglês. Assim, o artigo 51 tem sido objecto de várias interpretações: (i) por

ocorrer um ataque armado²⁵⁴ contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha

um lado, existem os que o interpretam restritivamente (os restrictionists) e os que o interpretam extensivamente (os counter-restrictionists). Os restrictionists entendem que a legítima defesa só poderia ser exercida de facto contra um ataque armado. Segundo Byers “As normas de interpretação de Tratados, tal como codificadas na Convenção de Viena sobre o Direitos de Tratados de 1969, exigem que as cláusulas sejam interpretadas de acordo com “o sentido comum das palavras” (2004, p. 97). Aplicando-se esta exigência ao Artigo 51 da Carta, qualquer direito preventivo de legítima defesa preexistente vem a ser aparentemente neutralizado pela exigência de “se ocorrer um ataque armado”. Já os counter-restrictionists suportam a interpretação contrária, segundo a qual o artigo 51 da Carta da ONU não restringe o uso da legítima defesa somente à ocasião de ataque armado, sendo ela apenas uma das possibilidades de seu uso, apoiados no uso reiterado ao longo dos séculos de situações de utilização da defesa preventiva, o que constitui costume internacional, como fonte de Direito Internacional, apontando-se o caso Caroline de 1837. Aliás, argumenta-se que a expressão «direito inerente» constante do artigo 51 da Carta da ONU evidencia a preservação de uma legítima defesa preventiva no Direito Internacional costumeiro. São ainda vários os autores que defendem a legalidade da legítima defesa preventiva, como uma das modalidades da defesa prevista no artigo 51, desde que extensivamente interpretado. Com efeito Huck (HUCK, Hermes Marcelo. *Da guerra justa à guerra económica: uma revisão sobre o uso da força em direito internacional*. São Paulo: Saraiva. 1996, p. 181) defende que: “Os argumentos que põe a seu favor gozam de peso e respeitabilidade e não podem ser simplesmente desconsiderados. Dentre tais argumentos, deve ser lembrado aquele que permite o uso da força defensiva, mas antecipatória, quando há suficiente evidência de que um ataque está sendo preparado ou já se iniciou, muito embora as forças inimigas ainda não tenham ultrapassado as fronteiras do Estado agredido”. Tem-se como fundamento ainda que negar a legítima defesa preventiva significaria conceder ao Estado agressor a vantagem de proceder primeiro ao ataque e, no actual contexto internacional, um único golpe pode significar a destruição instantânea de um determinado povo ou Estado, sem que se proporcione a possibilidade real de se defender. Já em 2002, o Presidente dos EUA, George Bush, no seu discurso, disse que “We must take the batle to the enemy, disrupt his plans, and confront the worst threats before they emerge”. Defendia, na verdade, este Senhor que rejeitava a necessidade de esperar pela iminência de um ataque do adversário, referindo-se ao chamado, por si, eixo do mal, formado por Estados, segundo ele “delinquentes”, supostamente detentores de armas de destruição em massa. Foi esse o discurso utilizado para mover a guerra contra o Iraque, embora muitos Estados tivessem rejeitado esse argumento para fundamentar uma guerra preventiva, considerando que tal entendimento do artigo 51 poderia permitir uma interpretação arbitrária, abrindo precedente ao cumprimento do requisito ataque armado iminente.

²⁵⁴ São condições de uma autodefesa: (i) – a resposta a um ataque armado de um outro Estado. (ii) – o uso da força e a sua intensidade têm de ser necessários e proporcionais para repelir a agressão. (iii) – a autodefesa deve ser imediatamente reportada ao Conselho de Segurança da ONU e deverá cessar logo que o Conselho de Segurança tome medidas necessárias para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. A Resolução 3.314 (XXIX) de 1974 da Assembleia Geral das Nações Unidas, no seu artigo 1.º, definiu de forma geral a agressão armada, conforme é utilizada no artigo 39 da Carta, referindo que “A agressão é o uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou de qualquer forma incompatível com a Carta das Nações Unidas, tal como decorre da presente Definição”. E no artigo 3.º caracteriza os actos constitutivos de agressão armada, nomeadamente: “Considerar-se-á acto de agressão qualquer um dos actos a seguir enunciados, tenha ou não havido declaração de guerra, sob reserva das disposições do artigo 2.º e de acordo com elas: a) A invasão ou o ataque do território de um Estado pelas forças

tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a acção que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”.

Deste artigo 51.º resulta uma das excepções da proibição do uso da força, ou seja, o uso da força só será legítimo no caso da legítima defesa individual ou colectiva. Outras excepções são as seguintes: (i) as medidas adotadas ou autorizadas pelos órgãos competentes da ONU para manter ou estabelecer a paz e a segurança internacionais (art.º 42.º); (ii) as medidas adotadas contra anteriores Estados inimigos (art.º 107.º) e (iv) as medidas adotadas por organizações regionais, mas sob sua autoridade (art.º 53.º).

No âmbito da política de paz, Moçambique defende a primazia da solução negociada dos conflitos; defende também o princípio do desarmamento geral e universal de todos os Estados, bem como preconiza a transformação do Oceano Índico em zona desnuclearizada e de paz (art.º 22/2-3 da CRM).

armadas de outro Estado, ou qualquer ocupação militar, ainda que temporária, que resulte dessa invasão ou ataque, ou qualquer anexação mediante o uso da força do território ou de parte do território de outro Estado; h) O bombardeamento pelas forças armadas de um Estado, ou o uso de quaisquer armas por um Estado, contra o território de outro Estado; c) O bloqueio dos portos ou da costa de um Estado pelas forças armadas de outro Estado; d) O ataque pelas forças armadas de um Estado contra as forças armadas terrestres, navais ou aéreas, ou a marinha e aviação civis de outro Estado; e) A utilização das forças armadas de um Estado, estacionadas no território de outro com o assentimento do Estado receptor, com violação das condições previstas no acordo, ou o prolongamento da sua presença no território em questão após o termo do acordo; f) O facto de um Estado aceitar que o seu território, posto à disposição de outro Estado, seja utilizado por este para perpetrar um acto de agressão contra um terceiro Estado; g) O envio por um Estado, ou em seu nome, de bandos ou de grupos armados, de forças irregulares ou de mercenários que pratiquem actos de força armada contra outro Estado de uma gravidade tal que sejam equiparáveis aos actos acima enumerados, ou o facto de participar de uma forma substancial numa tal acção”.

Em conclusão, a Constituição, como quer MIRANDA, “faz profissão de fé nos grandes fins e princípios da Carta das Nações Unidas (...) ou mais amplamente, do Direito internacional contemporâneo”²⁵⁵ e da Carta da União Africana.

Os princípios atrás anunciados sobre a política externa de Moçambique vinculam o Estado moçambicano em toda a sua actuação, quer nas acções praticadas no âmbito da política externa nacional, quer relativamente às condutas omissivas e internas. Isto significa que o Estado moçambicano não pode, por actos ou omissões, limitar ou negar o direito do povo moçambicano ou de qualquer povo à autodeterminação e à independência, pôr em causa a igualdade dos Estados, adoptar formas não pacíficas de solução de conflitos, ou consentir na ingerência nos assuntos internos de Moçambique. Portanto, qualquer tratado ou acordo internacional assinado por Moçambique não pode pôr em causa estes princípios da política externa, sob pena de inconstitucionalidade material desse instrumento por afectar ou restringir a soberania nacional, pois seria favorecer a ingerência de Estados de terceiros na ordem jurídica moçambicana²⁵⁶.

4. A defesa nacional como direito e dever dos cidadãos

A defesa nacional como direito integra o leque dos direitos dos cidadãos em geral. Portanto, a defesa nacional é um direito fundamental, sendo daí que “a participação na defesa da independência nacional, soberania e integridade territorial são dever sagrado e honra para todos os cidadãos moçambicanos”²⁵⁷.

A defesa nacional como direito e dever do cidadão incorpora, para efeitos deste estudo, o dever de defender a Pátria, o dever de prestar o serviço militar, a

²⁵⁵ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada, ob. cit.*, [44], p. 152 (Anotação ao artigo 7.º).

²⁵⁶ Ver, para o caso Português, MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada, ob. cit.*, [44], p. 152 (Anotação ao artigo 7.º). Nesta anotação, os autores dão o exemplo de uma situação de um tratado pelo qual Portugal (aplicável a Moçambique) aceitasse restrições da sua soberania em favor de outro Estado, admitisse o tráfico de escravos ou se propusesse a fazer guerra contra terceiros.

²⁵⁷ CRM/art.º 262/1.

objecção da consciência e o serviço cívico como complemento ou substitutivo do serviço militar.

Este leque de direitos-deveres, sendo conexos aos deveres fundamentais dos cidadãos, integram as chamadas “(...) obrigações de prestação pública, cujo cumprimento está garantido inclusive por via penal. Os direitos e garantias ligados à defesa e aos correspondentes deveres são em muitos aspectos *análogos aos direitos, liberdades e garantias*, pelo que beneficiam do correspondente regime constitucional de protecção”²⁵⁸.

Estes deveres, embora com natureza de deveres fundamentais, tem uma natureza peculiar. Com efeito, estes deveres são exigíveis por parte do Estado perante os seus destinatários, podendo a sua garantia assumir o maior dramatismo possível dado pela tutela penal da respectiva infracção²⁵⁹.

4.1. O dever e direito de defender a Pátria

A defesa da Pátria é “... um dever sagrado e honra para todos os cidadãos moçambicanos” (*in fine* do n.º 1 do art.º 263 da CRM). A Constituição eleva a um estatuto especial o dever de defender a Pátria, um dever sacrossanto. Este enunciado pode ter o seu fundamento no conceito da «Pátria» e do seu valor moral e histórico, que cria um sentimento maior de pertença do que as noções de «Estado, República e Nação».

Nos termos do artigo 8 da LDNFA, “A defesa da Pátria é dever fundamental de todos os moçambicanos”. Portanto, a actividade de defesa nacional incumbe à toda a comunidade nacional, a cada cidadão em particular e é assegurada pelo Estado, constituindo especial responsabilidade dos órgãos centrais do Estado.

É como aduzem CANOTILHO e MOREIRA que:

²⁵⁸ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa*, ob. cit., [45], p. 874 (Anotação ao artigo 276.º).

²⁵⁹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [10], pp. 474-475.

“Não é produto do acaso o facto de o referente do direito-dever de defesa ser a *Pátria*, e não o *Estado*, a *República* ou a *Nação*. Além do carácter de signo icónico que aqui desempenha o conceito de Pátria (terra dos antepassados, pátria-mãe), ela identifica-se com a existência física e espiritual, territorial e cultural da colectividade nacional”²⁶⁰.

Em termos de noção, a Pátria, segundo BACELAR GOUVEIA, é “o sítio onde viviam os pais, a terra dos antepassados, numa conjugação de factores territoriais e histórico-culturais”²⁶¹.

A noção de Pátria, com efeito, incorpora aspectos emocionais, afectivos e simbólicos, daí a expressão latina «*dulce et decorum est pro patria mori*»²⁶². Portanto, em primeiro lugar, a noção de Pátria é inquestionavelmente mais mobilizadora, na perspectiva de «*todos os moçambicanos*», do que a noção de Estado ou República²⁶³.

Em segundo momento, o conceito de Pátria, “... como referente de um dever fundamental de *todos* os cidadãos – e já não a ideia de Nação – tem ainda a virtualidade de evitar degenerescências ou mal-entendidos ultranacionalistas, xenófobos ou expansionistas. Num domínio que pretende ser mobilizador e emocionalmente apelativo, envolvendo todos os cidadãos, o uso do conceito de Nação poderia comportar alguns riscos ou desvios interpretativos, que a noção de Pátria, de algum modo, torna menos intensos (...). Finalmente, a noção de Pátria aponta, pelo menos em termos históricos, para uma ideia de comunidade fixada num território (o «país dos pais»), (...) «a territorialidade é uma condição *sine qua non* que deve estar presente em qualquer conceito de pátria». De facto, a defesa da Pátria, da «terra-mãe», ocupa, no imaginário da generalidade dos

²⁶⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa*, ob. cit., [45], p. 875 (Anotação ao artigo 276.º).

²⁶¹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Constitucional*, Vol. I, 6.ª ed., revista e actualizada, Almedina, 2016, p. 145.

²⁶² É belo e nobre morrer pela pátria. Verso de Horácio em que aconselha os jovens a imitar os antepassados.

²⁶³ Cfr., na ordem portuguesa, ARAÚJO, António de. «Direitos e deveres fundamentais dos cidadãos perante a Defesa Nacional», *op. cit.*, [16], p. 245.

cidadãos, a ideia de defesa da integridade do espaço físico e da inviolabilidade das fronteiras”²⁶⁴.

O direito de defender a Pátria pode ser analisado quanto à sua estrutura²⁶⁵ e quanto à sua caracterização jurídica²⁶⁶.

Em termos de estrutura, pode-se detectar três elementos estruturais no dever de defender a Pátria, nomeadamente:

- *Um elemento subjectivo*, constituído pelos sujeitos activo e passivo. É sujeito activo do dever de defender o Estado, como pátria. Portanto, a comunidade nacional deve entregar as suas energias e, se necessário, a vida para a defesa da Pátria; constitui sujeito passivo do dever de prestar a actividade de defesa da Pátria, todo o cidadão moçambicano, isto é, cada cidadão em particular;

- *um elemento objectivo*, composto: (i) pelo objecto do dever de defender a Pátria, que é a protecção da República, nos seus elementos fundamentais, nomeadamente a independência nacional, a soberania, a integridade territorial, a unidade nacional e a garantia do funcionamento normal das instituições; (ii) pelo conteúdo do dever de defender a Pátria, que é a parte da conduta seja voluntária ou obrigatória que o cidadão deve cumprir para a defesa da Pátria, nomeadamente, o serviço militar, o serviço cívico, passagem à resistência activa ou passiva nos casos de ocupação do território nacional pelas forças estrangeiras;

- *Um elemento de garantia*, que é a susceptibilidade de o Estado, através dos seus órgãos, usar da força para impor o cumprimento do dever de defender a Pátria, bem como a possibilidade de aplicação de sanções, incluindo as de natureza penal.

Comentário relevante é feito pelo Professor BACELAR, em relação ao elemento subjectivo. Entende este Catedrático que a referência que se faz de que este dever fundamental vincula «*todos os moçambicanos*» está longe de poder ser bem interpretada no plano literal. Desde logo assim é porque nem todos os ...

²⁶⁴ ARAÚJO, António de. «Direitos e deveres fundamentais dos cidadãos perante a Defesa Nacional», *op. cit.*, [16], p. 249.

²⁶⁵ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, *ob. cit.*, [10], pp. 475-476.

²⁶⁶ ARAÚJO, António de. “Direitos e deveres fundamentais dos cidadãos perante a Defesa Nacional”, *op. cit.*, [16], p. 253-255.

«moçambicanos» são identicamente destinatários deste dever, seja por razões evidentes quanto à sua capacidade de exercício, seja por razões funcionais relacionadas com o seu estatuto de serem ou não profissionais das Forças Armadas, não esquecendo que o seu âmbito se reduz por força da passagem do serviço militar de obrigatório a voluntário. Por outra parte, é de não esquecer que este dever não é apenas apanágio dos «moçambicanos», e do mesmo modo grava os estrangeiros ou apátridas que residem ou se encontrem em ... «Moçambique», dado que não faria nenhum sentido que este dever não se lhes referisse, ainda que em modalidade diversa daquela que se aplica aos cidadãos «moçambicanos»²⁶⁷.

Acrescenta este Cultor de Direito e Segurança que do ponto de vista material, o dever de defender a Pátria ostenta duas perspectivas bem diferentes, em termos de velocidade da sua imposição²⁶⁸:

- *Uma perspectiva de imposição forte do dever de defender a Pátria*, quando a República se encontra em estado de guerra declarada, onde todo o cidadão é mobilizado para defender a Pátria;

- *Uma velocidade mínima na exigência deste dever*, nos casos de normalidade institucional, onde se impõe unidamente um comportamento geral de respeito pelos valores constitucionalmente consagrados, donde avultam o dever fundamental de defender a Pátria.

O ponto é que fora do estado de guerra, a mobilização é mínima. A mobilização nestes períodos verifica-se no momento da inscrição ou recenseamento militar, convidando-se a todos os cidadãos que atingem dezoito anos para aderirem ao recenseamento. Neste período, o Estado assegura o cumprimento deste dever de inscrição através de exigência da prova de recenseamento em qualquer acto público que o cidadão pretender realizar, v.g., a matrícula na escola, a candidatura ao emprego, ou para o gozo de outro direito público. Portanto, a exigência da prova de cumprimento de obrigações militares constitui um requisito intransponível.

Quanto à caracterização jurídica do direito e dever de defender a Pátria!

²⁶⁷ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [10], pp. 475. (Destaque nosso).

²⁶⁸ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [10], pp. 475.

A defesa da Pátria é ao mesmo tempo direito e dever de todos os cidadãos moçambicanos, com carácter geral, abrangendo a todos os cidadãos nacionais.

Como direito de todos os moçambicanos, a defesa da Pátria significa que a ninguém pode ser negada a sua participação nas actividades de defesa nacional, de acordo com as suas capacidades, quer físicas, quer intelectuais, sendo, portanto, ilícitas todas as acções que possam pôr em causa esse direito, em particular, se forem de natureza político-partidária ou ideológica. No sentido de dever, o dever de defender a Pátria, como aduzem CANOTILHO e MOREIRA, “é mais amplo do que o dever de prestação de serviço militar, já quanto ao âmbito subjectivo já quanto aos meios”²⁶⁹.

Trata-se, na verdade de um dever que integra as obrigações de prestação pública, no sentido mais amplo, cuja violação pode ser objecto de sanção de natureza administrativa e penal (art.º 38/2 da CRM).

Duas questões são debatidas juridicamente sobre o direito de defender a Pátria: (i) o enquadramento deste dever-direito na divisão dos direitos fundamentais em categorias; (ii) a delimitação deste dever dos restantes que compõem a defesa nacional como direito e bem assim o seu conteúdo.

Em relação à primeira questão, a doutrina entende que na caracterização do direito de defender a Pátria é mais difícil destringir uma dimensão positiva e uma dimensão negativa, como ocorre, por exemplo, no direito à segurança²⁷⁰, do mesmo modo que é difícil integrá-lo na dicotomia «clássica» que separa os direitos, liberdades e garantias dos direitos económicos, sociais e culturais²⁷¹. Neste sentido, o direito de defender a Pátria integra a ideia de «competência», como direito de participar na defesa da Pátria.

Escreve ARAÚJO que:

²⁶⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa*, ob. cit., [45], p. 874 (Anotação ao artigo 276.º).

²⁷⁰ Na dimensão positiva, o direito à segurança traduz-se no direito que o cidadão tem de protecção pelos poderes públicos contra as ameaças externas e internas de terceiros.

²⁷¹ ARAÚJO, António de. “Direitos e deveres fundamentais dos cidadãos perante a Defesa Nacional”, *op. cit.*, [16], p. 253.

“A atribuição do direito-competência de defesa da Pátria destina-se, pois, a evitar que certos cidadãos ou classes de cidadãos sejam excluídos por razões políticas, ideológicas, etc. A «falta de confiança» em determinados indivíduos, em virtude das suas simpatias político-partidárias ou inclinações ideológicas, não permite afastá-los da defesa da Pátria. E ainda que a defesa da Pátria se não esgote na prestação do serviço militar, é também em ordem à efectivação desse direito que se prevê: a realização do serviço militar não armado ou serviço cívico pelos cidadãos inaptos (...)”²⁷².

A segunda questão tem a ver com a delimitação do conteúdo do dever de defender a Pátria dos restantes deveres, como o de prestação de serviço militar ou cívico. No tocante a este aspecto, pode-se dizer que o dever de defender a Pátria tem um conteúdo amplo²⁷³, ao passo que o dever de prestar o serviço militar é restrito. Com efeito, o dever de defender a Pátria é imediatamente exigível, diferente do dever de prestar o serviço militar ou cívico. Notam-se ainda um conjunto de traços distintivos: “a) a obrigação de defesa dirige-se a todos os cidadãos, ao contrário do dever militar; b) a obrigação de defesa não se extingue, ao contrário do serviço militar; c) a objecção de consciência (...) incide sobre o serviço militar, não sobre a obrigação de defesa da Pátria”²⁷⁴.

O Legislador nacional determinou ser o dever de defender a Pátria um dever sagrado, com alto sentido moral e uma expressão de orgulho nacional, bem

²⁷² ARAÚJO, António de. “Direitos e deveres fundamentais dos cidadãos perante a Defesa Nacional”, *op. cit.*, [16], p. 254.

²⁷³ Sobre o conteúdo do direito e dever de defender a Pátria, o dever de defesa da Pátria é mais amplo, quanto aos meios, do que o dever militar: «a defesa (...) é um dever abrangente, quanto às situações e aos meios, enquanto o serviço militar é uma obrigação temporária e independente de qualquer situação de perigo para o país». ... o próprio dever de defesa *armada* da Pátria não se esgota no cumprimento do serviço militar ou na prestação de serviço em forças regulares. A defesa *armada* da Pátria assume configurações distintas em tempo de paz e em tempo de guerra e, mesmo neste último, consoante o conflito ocorrer no exterior ou no interior do território nacional (Ver GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA. *Constituição Portuguesa...*, *ob. cit.*, [45], p.865.

²⁷⁴ ARAÚJO, António de. “Direitos e deveres fundamentais dos cidadãos perante a Defesa Nacional”, *op. cit.*, [16], p. 256.

como de manifestação de uma solidariedade entre os moçambicanos, independentemente da opção política, ideológica e religiosa.

Em conclusão, o direito de defender a Pátria, como obrigação pública e um «direito-dever» universal de cidadania²⁷⁵ pode ser garantido através de armas, como através da mobilização ou convocação para tarefas de defesa e pela requisição de bens dos particulares.

O dever de defender a Pátria pode ter duas velocidades: (i) uma menos intensa nos períodos de paz; (ii) uma mais intensa nos períodos de guerra, consoante a localização do conflito.

O dever de defender a Pátria, para além de ser um dever individual de cada cidadão moçambicano, implica também e, em certas circunstâncias, o dever de passagem à resistência activa e passiva e o cumprimento de serviço militar, bem como o serviço cívico, como complemento ou substitutivo do serviço militar.

4.1.1. O dever de resistência

Dispõe o número 3 do artigo 8 da LDNFA que “*É dever individual de cada cidadão moçambicano a passagem à resistência, activa e passiva, nas áreas do território nacional ocupadas por forças agressoras*”.

Esta norma representa um dever de guerrilha aos cidadãos moçambicanos em casos de invasão do território nacional por forças estrangeiras. O dever de resistência tem igualmente um âmbito de materialização amplo, dentro do dever de defender a Pátria, pois não implica somente uma resistência armada, mesmo fora do âmbito armado, a resistência não armada constitui uma forma de luta contra as forças agressoras.

A Constituição trata no seu artigo 80 do direito de resistência. Mas esta norma não enquadra o dever de resistência como uma das modalidades do dever de defender a Pátria. Este direito de resistência do artigo 80 surge no âmbito de autotutela dos direitos, liberdades e garantias individuais. Portanto, “... nada tem a ver com o cumprimento do dever de defender a Pátria, não obstante o uso de

²⁷⁵ Cfr. BLANCO DE MORAIS, Carlos. “Alinhamentos sobre o regime jurídico ...”, *ob. cit.*, [16], p. 29.

vocábulos sinónimos: são manifestações excepcionais de autotutela na defesa de direitos fundamentais e de direitos humanos”²⁷⁶.

São duas as modalidades de resistência previstas no número 3 do artigo 8 da LDNFA, nomeadamente, a resistência activa e passiva. A manifestação mais notável do dever de resistência é o dever de guerrilha, como uma das formas de defender a Pátria ocupada e, normalmente, esta forma de resistência consiste num confronto aberto e directo ao inimigo, através da via armada (resistência activa); outra via será a resistência passiva, que assenta na desobediência, sabotagem das ordens dadas pelos invasores, sem que seja por via de confronto físico ou militar com o invasor: a inércia é também uma forma de resistência.

4.2. O dever de prestar o serviço militar

O serviço militar é uma prestação pessoal fundamental e contributo prestado por cada cidadão moçambicano, no âmbito militar para a defesa da Pátria e resulta da obrigação pública de participação na defesa da independência nacional, soberania e integridade territorial.

A Constituição de 1975, tratava no artigo 5.º a questão da prestação do serviço militar. Assim, de acordo com essa norma, a participação nas Forças Populares de Libertação de Moçambique, com tão grande tradição de luta, de identificação com a causa popular revolucionária, e de heroísmo, constitui uma honra e um dever sagrado para todos os cidadãos de ambos os sexos da República Popular de Moçambique. A revisão de 1990, evolui de certa forma relativamente a Constituição anterior. Portanto, o serviço militar era de *per si* obrigatório, daí a sigla SMO.

O contexto de guerra ainda continuava, mas era preciso dar alguns sinais.

Com efeito, o artigo 84 da CRM de 1990, prescreveu que:

- “1. A participação na defesa da independência, soberania e integridade territorial é dever sagrado e honra para todos os cidadãos moçambicanos.
2. O serviço militar é prestado nos termos fixados na lei”. A nova

²⁷⁶ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança, ob. cit.*, [10], pp. 476.

Constituição procurou fixar os termos da definição do dever e direito de defender a Pátria no contexto dos novos valores fundamentais que passariam a inspirar a República de Moçambique, nomeadamente, o Estado de Direito Democrático, com pluralismo político, daí a troca dos termos «causa popular revolucionária» por «defesa da independência, soberania e integridade territorial».

Portanto, tratou-se de uma inovação muito importante, pois no período anterior não se podia conceber a existência de objectores de consciência, mas já no figurino de 1990, pelo carácter do Estado, e pela filosofia dos princípios estruturantes da Constituição, o direito à objecção de consciência é já uma forma de manifestação dos direitos e liberdades fundamentais, sem pôr em causa o dever geral do cumprimento da lei e da igualdade entre os cidadãos no cumprimento das obrigações de natureza pública e legal.

A Constituição de 2004, desenvolvendo e aprofundando os princípios e valores fundamentais da Constituição de 1990, preconiza no seu artigo 263/2 que “O serviço militar é prestado nos termos da lei e nas unidades das Forças Armadas de Defesa de Moçambique”. Com efeito, a Lei n.º 32/2009, de 25 de novembro, estabelece o regime de prestação do serviço militar (LSM).

Portanto, a prestação do serviço militar é, agora, encarada como a modalidade regra de cumprimento do dever fundamental de defender a Pátria, embora não seja, porém, a única modalidade de cumprimento de tal dever.

A Lei Mãe admite outras modalidades de cumprimento do dever de defender a Pátria, em complemento ou substituição do serviço militar (art.º 263/3): o serviço militar não armado ou serviço cívico adequado à sua situação para os que forem considerados inaptos para o serviço militar armado, na terminologia da Lei n.º 16/2009, de 10 de setembro (Lei do serviço cívico), «cidadãos não sujeitos a deveres militares».

A prestação do serviço militar tem carácter obrigatório para todos os cidadãos moçambicanos dos dezoito a trinta e cinco anos (art.º 2/1 da LSM). A sujeição do cidadão às obrigações decorrentes do serviço militar não pode

constitucionalmente ser entendida, em caso algum, como uma pena, visto que se trata da titularidade de um direito e de um dever fundamental²⁷⁷.

Na fase actual, o serviço militar obrigatório deu lugar ao serviço militar. Esta mudança não é só de eliminação do termo «obrigatório», mas de fundo na concepção do serviço militar. São duas as razões de mudança, uma de ordem universal, que fundamentou o abandono desta designação nos países ocidentais e do leste europeu, incluindo a Rússia e a segunda de ordem local.

A razão de ordem mundial prende-se com a revolução científica na área militar desde o fim da Segunda Guerra Mundial e “(...) tem a ver com a revolução na ciência e na técnica e suas consequências no armamento e na capacidade de informação, comunicação, comando e controlo. O surgimento da arma nuclear, da informática, dos mísseis inteligentes, dos satélites que permitem visionar todo o globo terrestre, a panóplia de novas e sofisticadíssimas armas não podiam deixar de ter consequências determinantes na forma de fazer a guerra e consequências inevitáveis para o formato dos exércitos. O potencial militar e a capacidade de submeter o inimigo deixou de ter, como antes, uma relação directa com o número de efectivos. A revolução científica e técnica tornou cada vez mais obsoletos os exércitos que apostavam no número de soldados e como o serviço militar obrigatório é o meio para se ter exércitos grandes era previsível que ele viesse, a prazo, a ser questionado”²⁷⁸.

No plano moçambicano, a mudança resultou do fim da confrontação leste/oeste, o fim da guerra fria, as independências dos países vizinhos, o fim do apartheid e, em particular, o fim da guerra de desestabilização, em 1992, movida contra o Estado moçambicano pela RENAMO. Com o fim desta guerra de desestabilização, não mais se justificava o recrutamento militar obrigatório, o que, de facto, se adequou ao Estado de Direito Democrático já implantado em Moçambique, desde 1990.

²⁷⁷ Cfr. Acórdão n.º 363/91 do Tribunal Constitucional Português, publicado no Diário da República n.º 202/1991, Série I-A, de 3 de setembro de 1991.

²⁷⁸ NARCISO, Raimundo. “O Serviço Militar e a Cidadania”, in: *Nação e Defesa*, n. 91, 2.ª Série, Outono 1991, pp. 67-94.

Portanto, quando o artigo 2 da LSM fala de «obrigatoriedade do serviço militar» expressa uma obrigação geral de natureza pública, no leque dos direitos e deveres fundamentais previstos na Constituição, nomeadamente o direito-dever de defender a Pátria. Por conseguinte, este dever militar admite excepções, nomeadamente, quanto aos objectores de consciência e aos inaptos ao serviço militar, que, em complemento ou em alternativo, prestarão o serviço cívico.

A prestação do serviço militar tem como objectivo a obtenção de meios humanos para o ingresso nas FADM, através do recrutamento. O recrutamento pressupõe a realização de um recenseamento militar, que é, por definição, “a operação do recrutamento geral que tem por finalidade obter a informação de todos os cidadãos que atingem, em cada ano, a idade do início das obrigações militares”²⁷⁹, que é fixada em dezoito anos.

O serviço militar abrange, nos termos do artigo 3 da LSM, as seguintes situações jurídicas:

– **Reserva de recrutamento:** que é constituída pelos cidadãos sujeitos a obrigações militares desde o recenseamento até à sua incorporação ou alistamento na reserva territorial. Tal reserva tem como âmbito os cidadãos com idade entre os dezoito e trinta e cinco anos (art.º 4 LSM).

O processo de recrutamento inicia-se com o recenseamento militar, que compreende o recrutamento geral, especial²⁸⁰ e excepcional²⁸¹ (art.º 8/2 LSM).

– **Serviço efectivo:** que é a situação dos cidadãos enquanto permanecerem no serviço das Forças Armadas de Moçambique. Assim, este serviço abrange (art.º 5 da LSM):

²⁷⁹ Art.º 11/1 da LSM.

²⁸⁰ O recrutamento especial tem por finalidade a admissão de cidadãos, com mínimo de dezoito anos de idade, que se proponham prestar, voluntariamente, serviço efectivo nas FADM, com carácter permanente ou temporário, abrangendo o regime de ingresso nos quadros permanentes e de voluntariado (art.º 23 da LSM).

²⁸¹ O recrutamento excepcional abrange cidadãos nas situações de reserva de disponibilidade e licenciamento e de reserva territorial, que podem ser chamados a cumprir o serviço efectivo na situação de convocação ou mobilização (art.º 24 LSM).

a) serviço efectivo normal, o qual é prestado por cidadãos recenseados e sujeitos ao cumprimento das obrigações militares, que inicia com a incorporação e termina com a passagem à disponibilidade;

b) serviço efectivo nos quadros permanentes é prestado pelos cidadãos que, tendo ingressado voluntariamente na carreira militar, se encontram vinculados às FADM com carácter permanente;

c) serviço efectivo em regime de voluntariado, que é prestado pelos cidadãos que, tendo cumprido o serviço efectivo normal, continuam ou regressam voluntariamente ao serviço por um período limitado, com vista à satisfação das necessidades das FADM ou ao seu eventual recrutamento para os quadros permanentes. Este regime dura dois anos, com prorrogações até oito anos.

d) serviço efectivo decorrente da convocação, que ocorre nos casos de reciclagem, treinos, exercícios ou manobras militares; para atender a situações de perigo de guerra ou de agressão iminente ou efectiva por forças estrangeiras, enquanto não for decretada a mobilização militar;

e) serviço efectivo decorrente da mobilização, este serviço ocorre nos casos de estado de sítio, de emergência ou de guerra. Abrange os cidadãos na disponibilidade, as tropas licenciadas e os que estão na reserva territorial.

(iii) – situação de reserva de disponibilidade, incluem-se os cidadãos que prestaram serviço efectivo normal, a partir da data em que cessaram até aos trinta e cinco anos de idade, compreendendo dois escalões, nomeadamente, a disponibilidade, que abrange o período de seis anos subsequentes ao termo do serviço efectivo normal e destina-se a permitir o aumento dos efectivos das FADM, por convocação ou mobilização; e as tropas licenciadas, que é o escalão seguinte ao de disponibilidade, que se destina a permitir o aumento dos efectivos das FADM até o limite normal da capacidade de mobilização e abrange os cidadãos até completarem trinta e cinco anos (art.º 6 da LSM).

(iv) – *reserva territorial*, que é constituída pelos cidadãos que não cumpriram o serviço efectivo normal e pelos oriundos do serviço efectivo normal ou do regime de voluntariado, quando julgados incapazes para o serviço militar e se mantêm sujeitos às obrigações militares (art.º 7 da LSM).

Em conclusão, pode-se afirmar que a prestação do serviço militar integra o leque dos direitos fundamentais, e é de carácter voluntário, como regra geral. Contudo, existem situações em que tal prestação é compulsiva, nomeadamente, nos casos de serviço militar decorrente de convocação e mobilização.

O carácter voluntário da prestação militar não é absoluto. A partir da data de convocação, não havendo justificação válida por parte do cidadão, este é considerado compelido à prestação do serviço militar²⁸². Neste contexto, em caso de não apresentação, são accionadas as garantias de natureza penal.

O não cumprimento de obrigações decorrentes do dever-direito de defender a Pátria, em particular, as de natureza militar, constitui um obstáculo ao emprego: “*Em igualdade de circunstâncias, o acesso ao emprego em instituições do Estado e privadas é atribuído prioritariamente aos cidadãos que tiverem a situação de serviço militar regularizada*” (art.º 41 da LSM).

4.3. A objecção de consciência perante o serviço militar

Por definição²⁸³, a objecção de consciência é “a resistência que a consciência individual opõe a uma lei geral, em virtude de as próprias convicções pessoais impedirem o sujeito de a cumprir”²⁸⁴.

O direito de objecção de consciência tem três dimensões²⁸⁵: 1) uma dimensão externa, que se traduz na recusa da obediência a uma norma jurídica,

²⁸² Cfr. Art.º 17 da LSM.

²⁸³ No Direito Positivo Português: “Consideram-se objectores de consciência os cidadãos convictos de que, por motivos de ordem religiosa, moral, humanística ou filosófica, lhes não é legítimo usar de meios violentos de qualquer natureza contra o seu semelhante, ainda que para fins de defesa nacional colectiva ou pessoal” – Artigo 2 da Lei n.º 7/92, de 12 de maio, Lei sobre Objecção de Consciência no ordenamento jurídico português.

²⁸⁴ Acórdão n.º 681/95 do Tribunal Constitucional Português, publicado no Diário da República, II Série, de 30 de janeiro de 1996.

ou na submissão a uma directriz de uma autoridade pública ou, ainda, na rejeição de uma proposta ou comportamento imposto; 2) uma dimensão interna, que se traduz na circunstância daquela recusa se fundamentar em motivos ou razões do foro íntimo do objector de consciência; 3) uma dimensão accidental, que consiste na utilização da não-violência como método de actuação.

A Constituição da República estabelece no artigo 54, n.º 5, o direito à objecção de consciência e remete a sua regulamentação para uma lei específica. É no contexto deste preceituado constitucional que se insere o direito de objecção de consciência perante o serviço militar.

A objecção de consciência é corolário do princípio da liberdade de consciência, que sendo indissociável da liberdade de pensamento, “é a liberdade de formar a consciência, de decidir em consciência e de agir em consciência. E revela-se mais ampla do que a liberdade de religião, pois tem por objecto tanto as crenças religiosas como quaisquer convicções morais e filosóficas”²⁸⁶.

Em termos ordinários, a Assembleia da República ainda não aprovou a lei de exercício do direito de objecção de consciência, o que pode dificultar o exercício deste direito pelos cidadãos. Com efeito, o exercício do direito de objecção de consciência é condicionado a uma regulação procedimental pela lei, onde deverá ser definido o estatuto do objector, o processamento da consagração desse estatuto, se é administrativo ou judicial e o seu âmbito de aplicação.

Quanto à esta matéria, quer a lei do serviço militar, quer a lei do serviço cívico, nada dispuseram acerca da matéria de objecção de consciência perante o serviço militar, o que coloca o cidadão na impossibilidade de gozo do referido direito. Aliás, a alínea c) do n.º 3 do artigo 20 da LSM preconiza, quanto à dispensa do cumprimento do serviço militar, que “*Constituem motivos de adiamento das provas de classificação e selecção, bem como da incorporação: c) invocação de qualidade cujo estatuto legal o determine*”.

²⁸⁵ CORREIA, António Damasceno. *O Direito à Objecção de Consciência*, p. 18, *apud* ARAÚJO, António de. “Direitos e deveres fundamentais dos cidadãos perante a Defesa Nacional”, *op. cit.*, [16], p. 272.

²⁸⁶ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*, *ob. cit.*, [44], p. 893 (Anotação ao artigo 41.º).

Ora, o objector de consciência perante o serviço militar teria que, em primeiro lugar, requerer a concessão de tal estatuto (o de objector de consciência) perante a autoridade que a lei definiria como competente e, posteriormente, exhibi-lo perante as autoridades militares, visando o adiamento ou isenção da prestação de serviço militar.

Com efeito, pode-se afirmar que o estatuto de objector de consciência é atribuído, através de uma decisão administrativa, aos cidadãos convictos de que, por motivos de ordem religiosa, moral, humanística ou filosófica, lhes não é legítimo usar de meios violentos de qualquer natureza contra o seu semelhante, ainda que para fins de defesa nacional colectiva ou pessoal²⁸⁷.

Sendo a objecção de consciência um comportamento «desviante», ainda que legitimado constitucionalmente, é “natural que se pondere cautelosamente quanto à harmonização entre os interesses da comunidade (...) e o espaço de liberdade (de consciência) reconhecido ao objector “de consciência, devendo, para o efeito, haver equivalência de encargos entre a prestação do serviço militar e a prestação do serviço cívico”²⁸⁸, quanto à duração e penosidade equivalentes às do serviço militar.

Em conclusão, pode-se afirmar que os objectores de consciência perante o serviço militar, em Moçambique, enquadram-se no conjunto de cidadãos que a lei os considerou não «sujeitos à deveres militares»²⁸⁹. Contudo, a definição do estatuto de objector de consciência, por falta de lei regulamentadora dos procedimentos, decorre directamente da Constituição e de um poder discricionário das autoridades militares, de casuisticamente, determinarem, para além das situações de inaptidão militar, os casos de cidadãos que por convicções filosóficas, religiosas, humanistas e morais não poderão estar sujeitos a deveres militares e, portanto, ficarão sujeitos ao serviço alternativo: a prestação do serviço cívico.

²⁸⁷ Acórdão n.º 363/91, *ob. cit.* [271].

²⁸⁸ Acórdão n.º 65/91, do Tribunal Constitucional Português, publicado no Diário da República, II Série, de 4 de julho de 1991.

²⁸⁹ Cfr. Lei n.º 16/2009, de 10 de setembro, publicada no *BR*, n.º 36, Suplemento, I Série, de 10 de setembro de 2009.

4.4. Serviço cívico como complemento ou substitutivo do serviço militar

Dispõe o número 3 do artigo 263 da CRM que “A lei estabelece um serviço cívico em substituição ou complemento do serviço militar para todos os cidadãos não sujeitos a deveres militares”. Com efeito, a Lei n.º 16/2009, de 10 de setembro, definiu os princípios e normas básicas sobre o serviço cívico (LSC).

O serviço cívico tem duas naturezas: 1) em primeiro lugar, é como diz a Constituição no seu número 3 do artigo 263, que é substitutivo. Isto é, tem carácter substitutivo do serviço militar quando abrange todos os cidadãos que nas provas de classificação e selecção para a incorporação militar tenham ficado inaptos ou por qualquer outro motivo relevante estes não possam prestar o serviço militar, v.g., objectores de consciência. Portanto, neste caso, o serviço cívico tem carácter substitutivo; 2) em segundo lugar, o serviço cívico é complementar. É complementar nos casos em que, tendo havido incorporação ou sujeição a obrigações militares, estes não foram concluídos por diversos motivos, v.g., incapacidade superveniente depois da incorporação ou outra causa relevante. Portanto, estes cidadãos terão que completar o tempo que restar dos dois anos de duração do serviço militar, prestando o serviço cívico.

Em termos de conceito, o serviço cívico consiste no «... exercício de actividades de carácter administrativo, assistencial, cultural e económico em substituição ou complemento do serviço militar para todos os cidadãos não sujeitos aos deveres militares» (art.º 1 da LSC).

O serviço cívico abrange os cidadãos moçambicanos de dezoito a trinta e cinco anos de idade que não estejam sujeitos aos deveres militares (art.º 2 LSC). O serviço cívico é prestado em instituições públicas e privadas.

A prestação de serviço cívico é de carácter obrigatório. Portanto, o serviço cívico terá a duração e penosidade equivalentes às do serviço militar. É neste prisma que o artigo 5 da LSC manda submeter a todos os candidatos às provas de

classificação e selecção, nos mesmos termos do serviço militar, bem como estão sujeitos aos direitos e deveres que constam da LSM.

O serviço cívico compreende as seguintes situações:

- Serviço efectivo normal, cuja duração é de dois anos;
- Serviço efectivo no regime de voluntariado, que compreende os cidadãos que já prestaram o serviço cívico normal, continuem ou regressem voluntariamente, cuja duração é de três anos.

A prestação do serviço cívico está sujeita às mesmas garantias da prestação do serviço militar, que poderão ir até à aplicação de medidas de natureza penal.

A prestação do serviço cívico é de natureza temporária. Portanto, diferente do serviço militar, em que o prestador pode optar por fazer a carreira castrense ou militar, o serviço cívico é, por natureza transitório, durante apenas dois anos de efectividade normal e três anos, quando se tratar de serviço de voluntariado²⁹⁰.

Em conclusão, o serviço cívico é substitutivo ou complementar do serviço militar e durante a sua prestação, o prestador não adquire um direito a um certo lugar, num certo serviço, visto que a sua actividade é, por natureza, transitória, não se inserindo em qualquer carreira profissional pública. Limita-se a cumprir um dever cívico obrigatório, alternativo ao cumprimento do serviço militar²⁹¹.

5. Responsabilidade pela política de defesa nacional

O artigo 29 da LDNFA dispõe sobre os órgãos responsáveis pela defesa nacional. Neste sentido, a responsabilidade pela política de defesa e segurança pode ser analisada da seguinte maneira: (i) a responsabilidade pela condução e execução da política de defesa e segurança, que cabe ao Governo; (ii) a responsabilidade pela aprovação de leis e políticas no âmbito da defesa nacional, que está a cargo da Assembleia da República; (iii) a responsabilidade suprema pelas Forças de Defesa e Segurança.

²⁹⁰ Cfr. Art.º 7 da LSC.

²⁹¹ Cfr. Também os termos do Acórdão 65/91 do Tribunal Constitucional Português, citado [282].

5.1. O Presidente da República

No âmbito da política de defesa nacional e das Forças Armadas, há que referir que radica no Presidente da República a direcção política da defesa nacional e das Forças Armadas, pelo carácter expansivo das suas competências no âmbito do «comando supremo das Forças Armadas» (Remissão para Cap. II, n.º 2.1 desta Parte II).

5.2. A Assembleia da República

A Assembleia da República é um dos órgãos de soberania do Estado, ao qual incumbe legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do País (art.ºs 133, 168 e 178, todos da CRM). Na matéria da defesa nacional e Forças Armadas, a Assembleia da República (i) sanciona a suspensão de garantias constitucionais e a declaração do estado de sítio ou de emergência (art.º 178/2-g da CRM); (ii) define a política de defesa e segurança, ouvido o Conselho Nacional de Defesa e Segurança (art.º 178/2-n da CRM); (iii) legisla sobre matérias de defesa nacional, exemplificadamente, sobre a defesa nacional e Forças Armadas, serviço militar e cívico (art.º 178/1 da CRM); (iv) elege cinco membros do Conselho Nacional de Defesa e Segurança, de acordo com o princípio de representação proporcional (art.º 265/2 da CRM) e (v) concede amnistias e perdão de penas (art.º 178/2-v da CRM).

5.3. O Governo

A condução da política de defesa nacional incumbe ao Conselho de Ministros, que é, por definição, o Governo da República de Moçambique²⁹². É também da responsabilidade deste órgão a definição das linhas gerais da execução da política governamental em matéria de defesa nacional (art.º 6 da LDNFA), bem como inscreve no seu Programa as principais orientações e medidas a adoptar no domínio da defesa nacional, fazendo reflectir a política aí definida na programação militar (art.º 32/1 da LDNFA).

²⁹² Cfr. Art.º 199 da CRM.

É, ainda, responsabilidade do Conselho de Ministros, na matéria de defesa nacional:

- Regulamentar as leis de defesa e segurança;
- Garantir a aprovação do conceito estratégico de defesa nacional (art.º 7 da LSM);
- Assegura e fiscaliza a administração militar das Forças Armadas (art.º 32/2 da LDNFA);
- Tomar providências necessárias para assegurar o livre exercício da soberania e o funcionamento dos respectivos órgãos em caso de guerra ou em situações de crise, devendo, se necessário, prever e providenciar a sua transferência para qualquer outro ponto do território nacional (n.º 3, art.º 32 da LDNFA);
- Definir as regras e os mecanismos próprios do sistema de alerta nacional e determinar a entrada em vigor das medidas correspondente às suas diferentes fases (n.º 4, art.º 32 da LDNFA).

Em conclusão, a responsabilidade primária pela defesa nacional e Forças Armadas é do Presidente da República. Na verdade, sendo ele ao mesmo tempo Chefe de Estado e Chefe do Governo, a cumulação se dá no plano material, quando, através do Governo, que ele dirige, delibera sobre todas as matérias de fundo sobre a defesa nacional. Não existe um concurso real de exercício de competência no âmbito da defesa nacional entre o Presidente da República e o Governo, visto ser ele o titular dos dois órgãos de soberania (Governo e Presidência da República).

A concorrência de competências entre o Presidente da República e o Parlamento é quase inexistente. A única competência do Presidente da República que, para a sua execução ou eficácia, depende da Assembleia da República, prende-se com a decretação do estado de sítio ou de emergência, em que a Constituição faz depender a sua eficácia do sancionamento pela Assembleia da República (art.º 178/2-g) da CRM).

Desta forma, não existe em Moçambique quanto à direcção política da defesa nacional e das Forças Armadas uma responsabilidade solidária ou co-direcção entre os órgãos de soberania.

Primeiro, a responsabilidade política primária pela defesa nacional e Forças Armadas é própria do Presidente da República, enquanto Comandante-chefe das Forças de Defesa e Segurança e enquanto Chefe do Governo.

Segundo, não há igualmente uma responsabilidade política normal da Assembleia da República na execução da política de defesa nacional, senão a sua intervenção na aprovação de instrumentos legislativos sobre a defesa e nos casos de estado de sítio ou de emergência (momentos de crise). Por isso, é correcto afirmar que não se pode falar do princípio de colegialidade entre os órgãos de soberania na «governança» dos assuntos de defesa nacional e das Forças Armadas.

CAPÍTULO II

FORÇAS ARMADAS DE DEFESA DE MOÇAMBIQUE (FADM)

1. Forças Armadas na Constituição

A Constituição da República não se dedica especialmente às Forças Armadas. Estas são tratadas no conjunto das Forças de Defesa e Segurança, no âmbito do Título XIII dedicado à «Defesa Nacional e Conselho Nacional de Defesa e Segurança». As únicas referências explícitas às Forças Armadas na Constituição constam do número 2 do artigo 263, nomeadamente “*O serviço militar é prestado nos termos da lei em unidades das Forças Armadas de Defesa de Moçambique*” e da alínea e) do artigo 160, relativo às competências do Presidente da República no domínio da defesa nacional e ordem pública, designadamente “*nomear, exonerar e demitir o Chefe e o Vice-Chefe do Estado-Maior-General (...), os Comandantes de Ramo das Forças Armadas de Defesa de Moçambique (...)*”. (Sublinhado nosso).

Portanto, a referência constitucional às Forças Armadas deve ser entendida no conjunto das Forças de Defesa e Segurança, que incluem, no caso de defesa nacional e segurança externa, as Forças Armadas e as Forças de Segurança.

Não se pode concluir que com este tratamento mais amplo, as Forças Armadas não estão constitucionalizadas. Longe disso, as Forças Armadas são “parte integrante do ordenamento constitucional do Estado”²⁹³. Diz-se que a ideia chave das modernas constituições universais é a de que se “(...) insiste na *constitucionalização ou incorporação constitucional das Forças Armadas*”²⁹⁴. Portanto, todos os valores fundamentais que enformam a defesa nacional e as

²⁹³ MORAIS, Carlos Blanco de. “Alinhamentos sobre o regime jurídico ...”, *ob. cit.*, [16], p. 31.

²⁹⁴ CANOTILHO, J.J. Gomes. “Fidelidade à República ou fidelidade à NATO?”, in: *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Estudos em homenagem ao Professor Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, número especial. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1984, p. 135.

Forças Armadas são os mesmos que integram materialmente o Estado Moçambicano tal como é definido e formatado pela Constituição da República.

Com efeito, as Forças Armadas “(...) historicamente comprometidas na formação da nacionalidade e na defesa da independência nacional”²⁹⁵ são o esteio da manifestação, em Moçambique, da unidade nacional, da formação da cidadania e do amor à Pátria, bem como são partes integrantes da organização democrática do Estado moçambicano. Desta afirmação deve-se inferir que as Forças Armadas têm como filosofia da sua organização e funcionamento o respeito pelos valores fundamentais do Estado de Direito Democrático²⁹⁶ instituído pela Constituição, bem assim respeitam na sua actuação o poder político, bem como as leis do Estado: *as Forças Armadas não podem actuar por iniciativa própria, porque não são «de per si» um poder próprio, nem autónomo e nem podem actuar por ordens de autoridades constitucional e legalmente incompetentes.*

As Forças Armadas, fazendo parte da organização democrática do Estado, constituem um elemento fundamental da organização coercitiva do Estado ao serviço do Direito. Nelas, na eficiência da sua estrutura e na respeitabilidade que as envolva, repousa a paz social pela afirmação da ordem na órbita interna e do prestígio estatal na sociedade das nações. São, portanto, os garantes materiais da subsistência do Estado e da perfeita realização dos seus fins. Em função da consciência que tenham da sua missão está a tranquilidade interna pela estabilidade das instituições. Em função do seu poderio que se afirma nos momentos críticos da vida internacional, o prestígio do Estado e a sua própria soberania. Por isto mesmo na organização política de todos os povos se reserva

²⁹⁵ CANOTILHO, J.J. Gomes. “Fidelidade à República ou fidelidade à NATO?”, *ob. cit.*, [295], p. 139.

²⁹⁶ Cfr. Artigo 3 da CRM, que dispõe que “A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem”. As Forças Armadas, na sua actuação, organização e funcionamento, têm como limites o Estado de Direito, os direitos e liberdades fundamentais, salvo nos casos expressamente consagrados na Constituição, nomeadamente, quando seja declarado o estado de sítio ou de emergência, momento em que vigora o regime de restrição de direitos e liberdades fundamentais.

às Forças Armadas posição especial e destacada, desde os seus problemas de estrutura e funcionamento, até os que dizem respeito à sua missão ²⁹⁷.

Em conclusão, a Constituição não se ocupou precisamente das Forças Armadas, mas tratou-as no conjunto das estruturas responsáveis pela segurança, que no seu todo colaboram para a defesa nacional, mas isto não desnatura a conclusão de que as Forças Armadas têm seu regime superiormente definido pela Constituição da República: *daí se insiste na incorporação constitucional das Forças Armadas e na sua função de garantia do equilíbrio político do sistema político-constitucional*. Assim, as Forças Armadas têm um conteúdo político constitucional, com a função de garantia da defesa militar da República, que acaba concluindo para duas direcções principais: a) “(...) a garantia do equilíbrio político do sistema constitucional; b) a força da «dinamização política» em eventuais situações de crise ou impasse”²⁹⁸.

2. Caracterização das Forças Armadas

A principal característica das Forças Armadas é a sua natureza militar, cuja função é a defesa com meios militares a República. Portanto, não existem Forças Armadas civis: *a componente militar da defesa nacional é exclusivamente assegurada pelas Forças Armadas*²⁹⁹.

O carácter militar das Forças Armadas tem implicações na organização e funcionamento da instituição castrense. Tal carácter revela-se, como quer o Acórdão n.º 33/2002/T, do Tribunal Constitucional Português, através de uma forte “(...) subordinação da actividade da instituição (e, portanto, da acção individualizada de cada um dos seus membros) não ao princípio da direcção e

²⁹⁷ Cfr. FAGUNDES, M. Searra. “As Forças Armadas na Constituição”, in: *Revista do Direito Administrativo*, <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v9.1947.9890>. Consultado em 15 de dezembro de 2018.

²⁹⁸ PIRES, Francisco Lucas. “As Forças Armadas e a Constituição”, in: *Estudos sobre a Constituição*: 1.º volume. Lisboa: Petrony, 1977, p. 321-331.

²⁹⁹ Cfr. N.º 1 do artigo 16 da LDNFA.

chefia comum à generalidade dos serviços públicos, mas a um peculiar princípio de comando em cadeia, implicando um especial dever de obediência”³⁰⁰.

Portanto, as Forças Armadas, em sentido subjectivo, correspondem a um conjunto de pessoas, órgãos e instituições da Administração Pública directa do Estado, que organizados segundo regras próprias, dotadas de equipamento militar, têm por finalidade preparar-se, de forma contínua e permanente, para a defesa militar da República contra as ameaças ou agressões externas, enfrentando, com eficiência e eficácia, o inimigo externo, levando para o efeito a cabo operações militares de guerra em terra, ar e mar, quando ordenado pelos órgãos políticos constitucionalmente competentes.

As Forças Armadas têm como missão principal a defesa militar da República, como uma das vertentes da Defesa Nacional. Aliás, assinalou-se neste trabalho, que a defesa nacional é uma actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos, resultando daí a sua «natureza global e interinstitucional»³⁰¹.

No âmbito do quadro jurídico nacional aplicável à defesa nacional e Forças Armadas, resultam as seguintes consequências:

- As Forças Armadas são o principal instrumento de salvaguarda da república militarmente, sendo, por isso, a única instituição responsável pela componente militar da defesa nacional (n.º 1 do art.º 16 da LDNFA);
- As Forças Armadas são apartidárias, bem assim devem agir com imparcialidade, isenção e contenção política (art.º 18 da LDNFA);
- As Forças Armadas estão ao serviço do povo moçambicano;
- As Forças Armadas estão subordinadas ao poder político;
- As Forças Armadas submetem-se rigorosamente ao princípio da unidade nacional;
- A ocupação de lugares nas Forças Armadas e nos seus quadros profissionais está reservada aos cidadãos nacionais.

³⁰⁰ Acórdão n.º 33/2002/T, do Tribunal Constitucional Português, publicado no Diário da República, II Série, n.º 555, de 6 de maio de 2002. No mesmo sentido, o Acórdão do mesmo Tribunal Constitucional n.º 103/87, *ob. cit.* [36].

³⁰¹ Cfr. Artigo 5 da Lei n.º 18/97, de 1 de outubro, LDNFA.

Estas características corporizam os chamados «princípios» estruturantes da acção e organização das Forças Armadas. Por isso, analisa-se com profundidade o seu significado.

2.1. O princípio da subordinação das Forças Armadas ao poder político: *o Presidente da República como Comandante-Chefe das Forças Armadas*

A subordinação das FADM ao poder político civil legitimamente consagrado é um dos princípios estruturantes do Estado de Direito Democrático. O artigo 3 da CRM estabelece que Moçambique é um Estado de Direito baseado na organização política democrática. Com efeito, a Constituição consagra os órgãos de soberania, cuja legitimidade decorre do sufrágio universal³⁰², como uma das formas de participação política dos cidadãos.

Dentre os órgãos de soberania que a Constituição prescreve no artigo 133, nomeadamente, o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo, os Tribunais e o Conselho Constitucional, interessa mais os que exercem a função política: *o Presidente da República, a Assembleia da República e o Governo*.

Do princípio da subordinação das Forças Armadas ao poder político legitimado decorre os seguintes corolários³⁰³:

“(a) são os órgãos de soberania competentes que definem os princípios reguladores das Fas, bem como os seus objectivos; (b) a intervenção destas não pode verificar-se à revelia dos órgãos de soberania que as dirigem ou superintendem; (c) as autoridades das Fas têm poderes meramente executivos ou de direcção técnica, cabendo os poderes de direcção e orientação aos órgãos de soberania. Em suma as Forças

³⁰² O artigo 73 da Constituição preconiza que “O povo moçambicano exerce o poder político através do sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico para a escolha dos seus representantes, por referendo sobre as grandes questões nacionais e pela permanente participação democrática dos cidadãos na vida da Nação”.

³⁰³ GOMES CANOTILHO, J. J e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa*, ob. cit., [45], p. 870-871 (Anotação ao art.º 275.º).

Armadas não podem actuar por iniciativa própria nem a mando de autoridade constitucionalmente incompetente”.

Da análise feita, à Assembleia da República incumbe legislar sobre as matérias básicas da defesa nacional e Forças Armadas; ao Governo a execução da política de defesa e segurança, bem como regulamentar a organização, funcionamento e disciplina das Forças Armadas. No rol desses órgãos, a Constituição da República reserva uma especial subordinação das Forças Armadas ao Presidente da República.

Com efeito, o Presidente da República é o Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança (art.º 145/4 da CRM). Neste leque das Forças de Defesa e Segurança enquadram-se as Forças Armadas.

É neste contexto que se passa a analisar o conteúdo da função de «mando superior das Forças Armadas pelo Presidente da República». Este conteúdo pode ser analisado em duas perspectivas: (i) a de o Presidente da República ser o Comandante-Chefe das FADM, em especial e (ii) a de o Presidente da República concentrar poderes gerais sobre todas as Forças militares e paramilitares no ordenamento jurídico nacional, o que a Constituição designou de «Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança».

2.1.1. «O comando supremo» das FADM

Em qualquer regime constitucional, o Chefe do Estado é, por inerência de funções, o Chefe das Forças Armadas³⁰⁴. Contudo, a configuração dos poderes

³⁰⁴ Num estudo panorâmico sobre as funções de «mando supremo das Forças Armadas», MIÑON, Miguel Herrero escreve que “(...) *la posición del jefe del Estado en relación con los ejércitos puede ser ya de jefatura honorífica, ya de jefatura efectiva. En el primer caso, como rezaba la Constitución francesa de 1946, el presidente de la República «ostenta el título de jefe de las Fuerzas Armadas», y este mero título no empece en absoluto que el mando sea ejercido bien por el Gobierno, bien por terceros, aunque esta misma denominación, en apariencia reducida a un mero título de honor, fue utilizada como base de intervenciones presidenciales ante las Fuerzas Armadas en las crisis finales de la IV República francesa. Por otro lado, el jefe del Estado puede ser jefe efectivo de las Fuerzas Armadas y ostentar de manera no nominal, sino real, el mando supremo de las mismas. Sin duda, el ejercicio de este mando supremo será susceptible de modalidades muy diversas, según el sistema político constitucional dentro del que dichas competencias hayan de ejercerse y según también los factores técnicos que determinen las posibilidades de acción militar. A su vez, en este mando efectivo caben dos*

sobre as Forças Armadas tem variado do sistema político ou de governo adoptado em cada país. São mais intensos e menos compartilhados com outros órgãos de soberania nos sistemas presidencial e presidencialista; menos intenso e com pendor simbólico ou honorífico nos sistemas parlamentares; compartilhados de forma mais ou menos equilibrada nos sistemas semipresidenciais, mas com ampla discricionariedade pelo Chefe do Estado.

No caso moçambicano, o «mando supremo» do Chefe do Estado sobre as Forças Armadas é peculiar e corresponde ao sistema político adoptado, em que o Presidente da República é o centro mais elevado de gravitação do poder político e, conseqüentemente, de decisão sobre as Forças Armadas sem interferências equilibradoras de outros poderes públicos.

As funções de Comandante-Chefe das Forças Armadas conferem ao Presidente da República os seguintes poderes sobre as Forças Armadas:

- “Declarar a guerra e a sua cessação, o estado de sítio ou de emergência;
- Nomear, exonerar e demitir o Chefe e o Vice-Chefe do Estado-Maior-General, os Comandantes de ramo das Forças Armadas;
- Presidir o Conselho Nacional de Defesa e Segurança;
- Decretar a mobilização geral ou parcial;
- Celebrar tratados”³⁰⁵;
- Garantir a fidelidade das Forças Armadas à Constituição e às instituições democráticas e a manutenção, em caso de guerra, do espírito de defesa e da prontidão das Forças Armadas para o combate (art.º 31 da LDNFA);
- “Definir o sistema de forças necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas;
- Definir as missões específicas das Forças Armadas;

cosas distintas: la dirección política de la guerra y su preparación y la dirección técnica de ambas. En la primera se establece la finalidad política de la preparación y la acción militar, así como las líneas generales de la misma, mientras que la segunda se refiere a los actos de mando relativos a la consecución de objetivos militares concretos. Mientras la primera es una actividad eminentemente política, la segunda es fundamentalmente militar, pero precisamente los actos de alto mando constituyen una forma de dirección política caracterizada por el contenido propio de la actividad militar de las Fuerzas Armadas”, “El Rey y las Fuerzas Armadas”, ob. cit., [76], pp. 41-42.

³⁰⁵ Cfr. Art.º 160 da CRM.

- Nomear, exonerar e demitir os oficiais, bem como os representantes militares junto de organizações internacionais de que a República de Moçambique seja membro;
- Nomear, exonerar e demitir os comandantes das forças militares destinadas ao cumprimento de missões no âmbito de segurança;
- Promover a oficial general e os oficiais generais”³⁰⁶.
- “A direcção superior da guerra;
- definir os teatros de operações, as propostas de nomeação ou exoneração dos respectivos comandantes”³⁰⁷.

Face a este leque de competências ou poderes do Presidente da República perante a defesa nacional e Forças Armadas, impõe-se a análise da noção e do conteúdo das expressões «Comandante-Chefe» das Forças Armadas utilizada pela Constituição da República.

2.1.1.1. Noção de «Comandante-chefe»

A designação da chefia suprema das Forças Armadas varia do sistema político de cada País. Em Portugal, o Presidente da República exerce as funções de «comandante supremo»³⁰⁸ das Forças Armadas; na Espanha, o Rei exerce a função de “El mando supremo de las Fuerzas Armadas”³⁰⁹; no Brasil, o Presidente da República exerce «o comando supremo» das Forças Armadas³¹⁰ e nos EUA, “O Presidente será o chefe supremo do Exército e da Marinha dos Estados Unidos, e também da Milícia dos diversos Estados, quando convocadas ao serviço activo dos Estados Unidos”³¹¹.

Em Moçambique, o Presidente da República é o Comandante-Chefe das Forças Armadas (art.º 145/4 da CRM).

³⁰⁶ Cfr. Art.º 30 da LDNFA.

³⁰⁷ Cfr. Art.º 55 da LDNFA.

³⁰⁸ Cfr. Art.º 134/a da Constituição Portuguesa.

³⁰⁹ Cfr. Artigo 62/h da Constituição Espanhola.

³¹⁰ Cfr. Artigo 84, Inciso XIII da Constituição Brasileira.

³¹¹ Cfr. Artigo II, Secção 2 da Constituição Federal dos Estados Unidos.

Segundo a concepção tradicional e maioritária³¹², o «comando supremo», «chefe supremo» ou «comandante-chefe» das Forças Armadas pode compreender dois tipos de comando sobre as Forças Armadas: (i) o comando político e (ii) o comando militar.

O comando político consiste na determinação da orientação estratégica em tempo de paz, da qual deriva consequências importantes da política militar e até mesmo de política geral; o comando militar reside na direcção da guerra, que é a fixação de seus fins essenciais e suas principais linhas de desenvolvimento³¹³. Em termos conceituais e mesmo na prática, reconhece-se grandes diferenças entre o comando político e o comando militar das Forças Armadas e tal relevância é mais notória nos regimes parlamentares de governo; mitigado nos regimes semipresidenciais e semiparlamentares; mais reduzido nos regimes presidencial e presidencialistas.

Com efeito, a atribuição ao PR do «comando supremo» supõe, desde logo, uma distinção fundamental entre o «alto comando» e a direcção e organização operacional do aparelho militar. O «Comando Supremo» pode, por sua vez, revestir natureza diversa, conforme ele se conceba como um «poder substantivo», envolvendo intervenção na orientação da defesa do Estado, ou, pelo contrário, se lhe atribua apenas valor formal, tendencialmente honorífico. Em qualquer das hipóteses, a tradição republicana (que remonta à Constituição francesa de 1848, art.º 50º) insistiu sempre na distinção entre «alto comando», pertencente ao Chefe do Estado «em pessoa», e comando técnico, a cargo do ministro ou ministros especificamente responsáveis e das chefias militares³¹⁴.

Olhando para o Direito Comparado, pode notar-se, por exemplo, que em Portugal, que adopta o sistema de governo semipresidencial³¹⁵, o chefe do Estado

³¹² Cfr. OTTO, Ignacio de. “El mando supremo de las Fuerzas Armadas”, *ob. cit.*, [77], pp. 29-35.

³¹³ Cfr. OTTO, Ignacio de. “El mando supremo de las Fuerzas Armadas”, *ob. cit.*, [79], p. 29.

³¹⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa*, *ob. cit.*, [45], p. 190 (Anotação ao art.º 134.º).

³¹⁵ O Professor Jorge Bacelar GOUVEIA caracteriza o sistema de governo, da seguinte forma : “(...) -O Presidente não governa: não detém competências executivas, apesar de possuir algumas competências em matéria de política externa e de defesa; -o Governo é

detém o «comando supremo» sobre as Forças Armadas, querendo, isso significar, segundo MIRANDA, que as funções do Presidente da República Portuguesa nesse âmbito “... nem são meramente simbólicas, nem de comando efectivo ou operacional. São de natureza exclusivamente política”³¹⁶. Portanto, trata-se de um comando político, em que as funções do comando supremo, na sua maioria, para a sua concretização, necessitam de colaboração efectiva do Governo; noutras situações, o Presidente da República actua como conselheiro privado do Governo³¹⁷.

Ao analisar a alínea a) do artigo 134.º da CRP, que atribui ao Presidente da República Portuguesa as funções de «Comandante Supremo das Forças Armadas», reconhece CANOTILHO que “A densificação das funções de Comandante Supremo das Forças Armadas (al. a) não é isenta de dificuldades. Essa qualidade do chefe do Estado remonta às monarquias constitucionais,

institucionalmente responsável perante o Presidente da República: este pode demitir aquele se estiver em causa o regular funcionamento das instituições democráticas e cabe-lhe alguma margem discricionária na formação do Governo, de acordo com os “... resultados eleitorais”; -o Governo é politicamente responsável perante a Assembleia da República: não só deve o seu programa ser apreciado pela Assembleia da República como esta, em qualquer momento pela aprovação de uma moção de censura, pode demiti-lo”, (in: *A Dissolução da Assembleia da República – Uma nova perspectiva da dogmática do direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 122).

³¹⁶ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui. *Constituição da República Portuguesa, ob. cit.*, [44], p. 389 (Anotação ao art.º 134.º).

³¹⁷ São competências do Presidente da República Portuguesa, no âmbito do «comando supremo das Forças Armadas»: “1 - As funções de Comandante Supremo das Forças Armadas atribuídas constitucionalmente por inerência ao Presidente da República compreendem os direitos e deveres seguintes: a) Dever de contribuir, no âmbito das suas competências constitucionais, para assegurar a fidelidade das Forças Armadas à Constituição e às instituições democráticas; b) Direito de ser informado pelo Governo acerca da situação das Forças Armadas; c) Direito de ser previamente informado pelo Governo, através de comunicação fundamentada, sobre o emprego das Forças Armadas em missões que envolvam a colaboração com as forças e os serviços de segurança contra agressões ou ameaças transnacionais; d) Dever de aconselhar em privado o Governo acerca da condução da política de defesa nacional; e) Consultar o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e os Chefes do Estado-Maior da Armada, do Exército e da Força Aérea em matérias de defesa nacional; f) Conferir, por iniciativa própria, condecorações militares; g) Direito de ocupar o primeiro lugar na hierarquia das Forças Armadas.

2 - O emprego das Forças Armadas em operações militares no exterior do território nacional é sempre precedido de comunicação fundamentada do Primeiro-Ministro, a qual deverá, designadamente, incluir: a) Os pedidos que solicitem esse envolvimento, acompanhados da respectiva fundamentação; b) Os projectos de decisão ou de proposta desse envolvimento; c) Os meios militares envolvidos ou a envolver, o tipo e grau dos riscos estimados e a previsível duração da missão; d) Os elementos, informações e publicações oficiais considerados úteis e necessários”.

pretendendo-se confiar-lhe, como representante do Estado nas relações externas e garante da unidade nacional, algumas tarefas de direcção política do aparelho militar, retirando ao Governo a completa disponibilidade na utilização da força armada. Tratava-se, pois, de conciliar por um lado, a competência ministerial da direcção da actividade política e administrativa (incluindo a organização e administração militar) e respectivo controlo parlamentar e, por outro lado, a função de integração e representação dos órgãos de soberania suposta na qualidade de «chefe do Estado»³¹⁸.

Na perspectiva de CANOTILHO e MOREIRA, em Portugal, a situação é a da distinção entre o «Comandante Supremo das Forças Armadas» e «Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas». Assim, segundo estes tratadistas, da leitura da alínea a) do artigo 134.º da Constituição Portuguesa, “... não deriva que ... o «Comando Supremo» seja apenas honorífico. O facto de a Constituição inserir tais funções na categoria da competência para a prática de *actos próprios* parece atribuir a esta competência uma natureza material. Isto deriva também de outras competências, como a de declarar o estado-de-sítio e o estado de emergência (art.º 134.º/c) e a de declarar a guerra em caso de agressão (art.º 135º/c). Por outro lado, porém, esta eventual dimensão de direcção política do «Comando Supremo» não pode aniquilar ou neutralizar a competência constitucionalmente reconhecida ao Governo na direcção das Fas, desde a direcção dos serviços e actividades da administração militar (art.º 199.º/d), até à sua utilização em casos de situação de excepção (cf. art.º 197º-1/f), bem como a competência de fiscalização e controlo da AR em matéria militar, nos termos gerais (cf. art.ºs. 161.º/1-m e 162.º/b)”³¹⁹.

Em Portugal, as funções de «comando supremo» são exercidas pelo Presidente da República em concorrência com outros órgãos de soberania, particularmente, o Governo. É como sublinham CANOTILHO E MOREIRA que

³¹⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa*, ob. cit., [45], p. 190 (Anotação ao art.º 134.º).

³¹⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa*, ob. cit., [45], pp. 190-191 (Anotação ao art.º 134.º).

existe uma “... necessidade de uma tarefa de «concordância prática» entre a função de orientação política atribuída ao PR em matéria de defesa, na qual se inclui o alto comando das Fas, materialmente caracterizado, e a função de direcção reconhecida ao Governo no âmbito da «condução da política geral do país» (...). A função de comandante supremo das Fas dá ao PR, pelo menos, além das funções de representação militar, o direito de ser ouvido e consultado sobre as decisões na matéria bem como de assentir no emprego das Fas (...)”³²⁰. Portanto, as funções de «comando supremo» atribuídas ao Presidente da República Portuguesa, “Para lá da presidência do Conselho Superior de Defesa Nacional e da nomeação e da exoneração dos altos chefes militares, essas funções (...) traduzem-se (para empregar a terminologia nela adoptada) em certos *deveres e direitos*”³²¹.

Na Espanha, “el mando supremo de las Fuerzas Armadas, que constituye una dirección propiamente política de las mismas tanto en tiempos de paz como de guerra, corresponde al rey bajo el refrendo y la responsabilidad del Gobierno (...). En consecuencia, el mando supremo, como suprema dirección política, se ejercerá mediante actos únicos, esto es, actos que constitucionalmente lo son del rey y cuya génesis supone la concurrencia de la voluntad regia y la voluntad ministerial, expresada en forma de refrendo o equivalente. Resumiendo, se tratará de actos únicos pero complejos.”³²². Esta posição é contrariada, no regime espanhol, pelo autor Ignacio de OTTO, o qual defende que “La plena realización del régimen parlamentario exige, al menos en vía de principio, que el mando supremo entendido como mando político corresponda al Gobierno y no al Jefe del Estado, y mucho menos aún en el caso de una Monarquía. Una función netamente gubernamental, política, como es la preparación y dirección dela guerra no puede que dar sustraída en un régimen parlamenario al a potestad del órgano o responsable ante el Parlamento (...). Tales preceptos constitucionales no

³²⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa*, ob. cit., [45], pp. 190-191 (Anotação ao art.º 134.º).

³²¹ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui. *Constituição da República Portuguesa*, ob. cit., [44], p. 389 (Anotação ao art.º 134.º).

³²² MIÑON, Miguel Herrero de. “El Rey y las Fuerzas Armadas”, ob. cit., [76], p. 55.

son en sí mismos una negación del mando político del Gobierno sobre el Ejército— las fórmulas equivalentes en las antiguas Constituciones monárquicas no han impedido la parlamentarización—ni han obstaculizado la realización del principio parlamentario en la materia (...). Pero las fórmulas expresan y además sirven de vehículo a la pretensión de evitar que las cuestiones militares se sujeten al a mecánica propia del parlamentarismo en los mismos términos que el resto delos asuntos políticos. El mando militar se deja, parece que voluntariamente, en una zona de indefinición en la quela sujeción plena a responsabilidad parlamentarían ...»³²³.

De facto, o debate doutrinário na Espanha sobre a interpretação da alínea h) do artigo 62 da Constituição Espanhola de 1978, que atribui ao Rei as funções de «*El mando supremo de las Fuerzas Armadas*», não é pacífico. Contudo, a doutrina maioritária tem vindo a sufragar o entendimento de que o artigo 62, alínea h) do Texto Constitucional de 1978 atribui ao Rei o «comando supremo das Forças Armadas não é diferente do resto das funções reconhecidas em tal preceito, de acordo com a natureza simbólica, honorífica e harmoniosa da figura do Rei. Isto é, o comando supremo do Rei sobre as Forças Armadas não tem conteúdo efectivo.

Com efeito, “... para la mayoría de la doctrina el mando supremo regio supone una función formal y honorífica, que incluye una serie de actos en los que el Monarca ejerce una función arbitral o moderadora, sin que implique una dirección efectiva. La naturaleza de tal mando es apropiada dada su posición suprapolítica, que le dota de una firme autoridad moral sobre las Fuerzas Armadas y se trata de la posición que corresponde a una monarquía parlamentaria (art.º 1. 3º CE) y la regulación del refrendo ministerial (art.ºs 56. 3º y 64 CE). De Otto, con quien aquí se coincide en buena medida, sin acudir a ningún tipo de argumentación relativa al poder de reserva, sostiene la potestad regia de dar órdenes, pero tanto en tiempo de paz como de guerra carece de la competencia para ejercerla lícitamente. Es por ello por lo que dicha competencia

³²³ OTTO, Ignacio de. “El mando supremo de las Fuerzas Armadas”, *ob. cit.*, [79], pp. 31-32.

difícilmente puede ir más allá del terreno simbólico: el Rey es un oficial sin mando situado en la cúspide de la jerarquía militar”³²⁴.

Mas a questão não é pacífica. No caso da participação da Espanha na guerra do Iraque, alguns sectores espanhóis levantaram vozes, clamando pela intervenção do Rei para impedir a ida das tropas espanholas ao Iraque. Perguntas como “¿Dónde está el Rey?”³²⁵, para exercer as suas funções no âmbito das relações internacionais (art.º 56 da CE), ou o seu poder de declarar a guerra (art.º 63 CE) e as suas funções de comandante supremo das Forças Armadas (art.º 62, alínea h) da CE). Em resposta a estas inquietações, ergueram-se vozes

³²⁴ HUESO, Lorenzo Cotino. “A vueltas sobre el binomio Rey y Fuerzas Armadas tras la guerra de Irak y la nueva legislación de defensa”, in: *Veinticinco años de monarquía parlamentaria*. Madrid: Sanz y Torres, 2006. Ver em «<http://www.cotino.net>», consultado em dezembro de 2018.

³²⁵ HUESO, Lorenzo Cotino. “A vueltas sobre el binomio Rey y Fuerzas Armadas tras la guerra de Irak y la nueva legislación de defensa”, *ob. cit.*, [318], pp. 5-6. Como una muestra en la red de estas posiciones, puede citarse el artículo “Aznar olvida el papel del Rey en la crisis de Irak” en “Marginado”, en la Revista *El Siglo*, nº 545, de 3 de marzo 2003. El mismo se reproduce en la red en <http://www.carmenarredondo.com/siglo/historico/tempor2003/545%20portada.htm> y en www.losgenoveses.com, en concreto “Marginado: Aznar olvida el papel del Rey en la crisis de irak”, en <http://www.losgenoveses.net/Opinion/Los%20dossieres/marginado.html> (2/3/2005). Ahí se afirma: “El silencio de Don Juan Carlos ante la crisis de Irak, de la que sólo el presidente del Gobierno ha tomado las riendas, aun con la oposición de la mayoría de los españoles, empieza a ser cuestionado. La pregunta “¿Dónde está el Rey?” se oye cada vez más, pero el monarca sigue sin aparecer y sin pronunciarse. La Constitución Española (art.º 56 y 63) le otorga “la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales” y recoge que a él corresponde “declarar la guerra y hacer la paz”...”. “el papel que el monarca debiera tener en la crisis está siendo ampliamente discutido entre la opinión pública, que emite juicios que van desde reprocharle al Rey su inactividad y pedirle que frene las pretensiones bélicas del presidente hasta aprobar el silencio del inquilino de la Zarzuela, asegurando que el cometido que le asigna la Constitución (ver, Las armas constitucionales) es simbólico. Entre ambas opiniones, sin embargo, media una coincidencia: si existiese química entre el Rey y el presidente, la conducta de aquél no sería la misma. Como mínimo, habría presencia monárquica, razonan.”

Noutro artigo citado por este autor, pode ler-se ainda o seguinte: En el artículo, bajo el título “El cautivo de La Zarzuela” se decía: “Ríase usted de la Máscara de Hierro o del prisionero de Zenda. El rey de España, jefe supremo de las Fuerzas Armadas nacionales y responsable último, según la Constitución, de la implicación de nuestro país en cualquier conflicto bélico, permanece aparentemente missing in inaction en unos de los momentos más críticos de los últimos tiempos para nuestra seguridad e imagen internacional. Con una guerra en puertas, para la que nuestro Gobierno ha hecho todos los esfuerzos posibles aun a costa de la buena vecindad y cooperación con países socios y amigos como Francia y Alemania, los ciudadanos siguen preguntándose qué tiene que decir el rey Juan Carlos al respecto. La Constitución exige que actúe en consonancia con las funciones que le marca el supremo texto, y nada hasta ahora permite siquiera adivinar cuál es su postura ante la guerra que viene. Sin embargo, cautivo y amordazado en su residencia real de La Zarzuela, difícil será que pueda manifestarse, como nuestra ley suprema tiene previsto.”

reafirmando o papel moderador, honorífico e simbólico do Rei, ao qual faltam poderes vinculativos:

«Así,

- Jorge de Esteban señalaba: *“Los poderes del Rey, en política exterior y de Defensa, son puramente formales y debidos... Sólo le queda, según el artículo 56 de la Constitución, el poder de ‘moderar’ ... Pero tal poder del Rey no es vinculante, es informal y debe ser confidencial, lo cual, sin embargo, no está exento de influencia, porque el Rey, aunque no tenga potestas, sí tiene auctoritas y en ese caso puede pesar mucho en las decisiones del presidente del Gobierno, auténtico responsable de nuestra política exterior y de defensa. Pero nada más.”*

- José Luis López González, tras apoyarse en una interpretación sistemática de la Constitución concluía: *“la función del Rey se centra en la posibilidad de ‘influir’ y no en la capacidad de ‘decidir’ ... es el Gobierno el responsable políticamente ante las Cortes Generales –órgano de representación popular por excelencia– por las decisiones que está adoptando en relación con el actual conflicto bélico. No obstante, el Monarca dispone de una facultad de influencia y de propuesta de carácter informal pero no por ello intrascendente.”*

- Por su parte, Javier Pérez Royo con rotundidad apuntaba: *“Constitucionalmente el Rey no tiene ningún papel en la crisis de Irak y, por lo tanto, su papel no está siendo respetado ni dejado de respetar.” “... Quiere decirse, pues, que los actos del Rey en relación con la crisis de Irak, si llegaran a ser constitucionalmente necesarios, sólo formalmente serían actos del Rey. Materialmente serían actos del Gobierno y de las Cortes Generales. En conclusión: en la crisis de Irak se está haciendo casi todo mal, política y constitucionalmente, por parte del Gobierno de España y de su mayoría parlamentaria, pero no porque no estén respetando el papel del Rey”*³²⁶.

Em conclusão, a noção de «comandante-chefe» ou «comando supremo» das Forças Armadas é variável e molda-se conforme o sistema político ou melhor, o sistema de governo vigente. A noção compreende, por definição, o

³²⁶ HUESO, Lorenzo Cotino. “A vueltas sobre el binomio Rey y Fuerzas Armadas tras la guerra de Irak y la nueva legislación de defensa”, *ob. cit.*, [324], p. 10.

comando político e/ou o comando militar ou efectivo das Forças Armadas. A primeira acepção corresponde, nos sistemas de governo parlamentar, ao comando político, cujas funções são maioritariamente simbólicas, honoríficas e, sem um poder decisório autónomo a cargo do monarca. Nos sistemas semiparlamentares ou semipresidenciais, as funções de comandante supremo são próprias do presidente da República, mas o seu exercício está subordinado à cooperação, coordenação e concordância do poder executivo ou referenda parlamentar. Portanto, o comandante supremo tem mais direitos e deveres nas funções de comandante supremo, excepto quanto às nomeações, momento em que exerce um verdadeiro poder sobre as Forças Armadas.

Nos sistemas presidencial e presidencialistas, o comando supremo incluem o comando político e o comando militar efectivo das Forças Armadas.

No Brasil, o artigo 84, inciso XIII, da Constituição, consagra poderes privativos ao Presidente da República de «exercer o comando supremo das Forças Armadas». Para além dos poderes de nomeação das altas patentes das forças Armadas e da direcção do Conselho de Defesa Nacional (Inciso XVIII do art.º 84 da), o Presidente da República exerce funções próprias no âmbito da chefia das Forças Armadas, nomeadamente:

- 1. “O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a activação de órgãos operacionais” (art.º 15 da Lei Complementar n.º 97, de 1999, de 9 de junho);

- 2. “1.º- Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados; 2.º A actuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos

destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do património, relacionados no art.º 144 da Constituição Federal”.

- 3. “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (art.º 142.º da CRB).

Em conclusão, o presidente da República do Brasil exerce competências próprias no âmbito do comando supremo das Forças Armadas, sendo ele, quem dá a última palavra sobre o seu emprego em qualquer das situações, quer a pedido de outros poderes, quer por iniciativa própria (neste caso, com sujeição à ratificação parlamentar, nos casos de estados de sitio ou emergência – art.º 137.º da CRB).

Depois deste breve excursão sobre a noção da expressão «comandante-chefe» ou «comando supremo» das Forças Armadas, quer na doutrina, quer no seu estudo sobre certas realidades dos sistemas de governo, cabe, por ora, analisá-lo em Moçambique.

2.1.1.2. Conteúdo da expressão: o Presidente da República como «Comandante-Chefe» das FADM

Da análise feita nos pontos anteriores, resulta que o conteúdo da expressão «comandante-chefe» é um conceito mais amplo, traduzindo-se numa noção vasta, que abarca atribuições do Presidente da República no âmbito da política de defesa e segurança, tendo, para efeito, poderes amplos e heterogéneos que o seu exercício, no geral, não é submetido à ratificação parlamentar, por um lado; por outro, dispõe de amplos poderes sobre as Forças Armadas no que tange à sua direcção efectiva. Com efeito, o Presidente da República como «Comandante-Chefe» das Forças de Defesa e Segurança tem os seguintes poderes sobre as Forças de Defesa e Segurança:

- O comando político das Forças Armadas, que se sobrepõe aos restantes poderes políticos do Estado;
- O comando militar e efectivo.

Mas antes é importante clarificar que o «comando supremo» a cargo do Presidente da República não se reserva às Forças Armadas, como ocorre nos ordenamentos estrangeiros do mundo ocidental, mas abarca também o «comando supremo» da Polícia e das Forças de Segurança. É neste contexto que se analisará as duas perspectivas de chefia das Forças de Defesa e Segurança.

Esta concepção resulta da história constitucional moçambicana decalcada *ipsis verbis* para a Constituição vigente. Com efeito o artigo 3.º da CRPM, revista pela Lei n.º 11/78, de 15 de agosto, prescrevia que «*As Forças Populares de Libertação de Moçambique, as forças paramilitares policiais e de segurança têm como Comandante-Chefe o Presidente da FRELIMO*», que era por inerência de funções partidárias Presidente da República Popular de Moçambique.

Em relação ao comando político, o Presidente da República, para além das competências³²⁷ no âmbito das nomeações das altas patentes das Forças Armadas, das Forças Policiais, dos Serviços de Segurança e da presidência do Conselho Nacional de Defesa e Segurança, exerce as funções de garante da “fidelidade das Forças Armadas à Constituição e às instituições democráticas; a manutenção, em caso de guerra, do espírito de defesa e da prontidão das Forças Armadas para o combate”³²⁸; declarar a guerra e a sua cessação (CRM/art.º 160-a), o estado de sítio e de emergência, sujeito ao sancionamento parlamentar (CRM/art.º 178/1-g); definir o conceito estratégico militar (art.º 22/2 da LDNFA).

No âmbito do comando militar e efectivo das Forças de Defesa e Segurança, ao Presidente da República incumbe definir as missões específicas das Forças Armadas³²⁹, decidir sobre a participação das Forças Armadas em

³²⁷ Neste âmbito, o Presidente da República nomeia o Chefe do Estado-Maior, o Vice-Chefe e os comandantes dos ramos das Forças Armadas; nomeia Comandante-Geral e o Vice-Comandante Geral da Polícia e outros oficiais das Forças de Defesa e Segurança (Cfr. LDNFA, art.º 160 – e).

³²⁸ Cfr. Art.º 31 da LDNFA.

³²⁹ Cfr. Art.º 23/2 da LDNFA.

missões do âmbito das Nações Unidas ou nas organizações regionais africanas, nas operações de paz e ajuda humanitária³³⁰; definir os sistemas de forças necessários ao cumprimento das missões das Forças Armadas³³¹; nomear, exonerar e demitir os comandantes das forças militares destinadas ao cumprimento de missões no âmbito da segurança³³²; nomear, exonerar e demitir oficiais, bem como representantes militares junto de organizações internacionais³³³; tomar a direcção superior da guerra, bem como decidir sobre a definição dos teatros de operações e nomear os respectivos comandantes³³⁴, emitir directivas de emprego das Forças Armadas em teatros de operações³³⁵; atribuir patentes, promover, despromover, demitir, expulsar e passar à reserva oficiais comissários da Polícia da República de Moçambique³³⁶; colocar a Polícia da República de Moçambique na dependência das Forças Armadas em casos de guerra, de estado de sítio ou de emergência³³⁷; nomear, demitir e exonerar o Diretor-geral e Diretor-geral Adjunto do SISE³³⁸.

Em conclusão, da análise que se pode fazer das funções do Presidente da República enquanto «Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança» é a de que se está perante um «generalíssimo», constitucional e legalmente reconhecido. Esta concepção é justificada pelo facto de o Presidente da República deter um poder de controlo político e de direcção militar e efectiva perante as Forças Armadas, forças policiais e forças de segurança, quer em tempos de paz, quer mais intensamente em tempos de crises.

³³⁰ Cfr. Art.º 25 da LDNFA.

³³¹ Cfr. Art.º 26/5 da LDNFA. Segundo este artigo, o sistema de forças é composto por uma componente operacional, que engloba o conjunto de forças e meios relacionados entre si numa perspectiva de emprego integrado; uma componente fixa ou territorial, que engloba um conjunto de órgãos e serviços essenciais à organização e apoio geral às Forças Armadas. Os tipos e os quantitativos de forças e meios que devem existir em permanência e em tempo de guerra para o cumprimento das missões das Forças Armadas são definidos pelo Presidente da República.

³³² Cfr. Art.º 30-g) da LDNFA.

³³³ Cfr. Art.º 30-e) da LDNFA.

³³⁴ Cfr. Art.º 55/n.ºs 1 e 3 da LDNFA.

³³⁵ Cfr. Art.º 56/n.ºs 1 e 4 da LDNFA.

³³⁶ Cfr. Art.º 47 da Lei n.º 16/2013, de 12 de agosto, publicada no *BR*, n.º 64, I Série.

³³⁷ Cfr. Art.º 6 da Lei n.º 16/2013, de 12 de agosto.

³³⁸ Cfr. Art.º 14/2012, de 8 de fevereiro, publicada no *BR* n.º 6, I Série, Lei de revisão da Lei n.º 20/91, de 23 de agosto, que cria o Serviço de Informações e Segurança do Estado (SISE).

O Presidente da República, enquanto «generalíssimo», define os objectivos, as missões específicas das Forças de Defesa e Segurança e determina as respectivas linhas de acção. Portanto, o comando supremo do Presidente da República sobre as Forças de Defesa e Segurança torna um comando político *suis generis*, que quebra a tradição ocidental, em que o poder de comando supremo confere direitos e deveres ao PR. No caso pátrio, o comando supremo acaba concentrando no PR as funções que nos sistemas semipresidenciais/semiparlamentares são do Chefe do Governo, visto ser ele, ao mesmo tempo, o Chefe do Governo, o que acaba concentrando materialmente as funções do Governo no âmbito da política de defesa e segurança na pessoa do PR.

2.2. O princípio da lealdade das Forças Armadas à ordem constitucional e às instituições democráticas

Este princípio tem assento expresso ao nível da Constituição da República. Com efeito, o número 1 do artigo 262 estabelece que «As forças de defesa e os serviços de segurança (...) devem fidelidade à Constituição e à Nação».

Nos termos da alínea a) do artigo 31 da LDNFA, o Presidente da República, enquanto «Comandante-Chefe» das Forças de Defesa e Segurança é o garante da «fidelidade das Forças Armadas à Constituição e às instituições democráticas».

Duas questões se podem erguer. Como se manifesta a lealdade das Forças Armadas à Constituição e como o PR assegura tal fidelidade?

Primeiro, os cidadãos incorporados nas Forças Armadas devem, no final do curso preparatório, fazer um juramento à Bandeira Nacional, assumindo um compromisso público de respeitar a Constituição, as instituições democráticas e cumprir as leis. Com efeito, o soldado presta o seguinte juramento:

“Eu, ..., juro por minha honra consagrar todas as minhas energias e a minha vida à defesa da Pátria, da Constituição da República e da

soberania nacional. Juro obedecer fielmente ao Presidente da República, Comandante-Chefe das Forças Armadas de Moçambique”³³⁹.

Com o juramento, o militar submete-se a um estatuto, isto é, a um conjunto de direitos e deveres, que corporizam a chamada «condição militar».

Segundo, nos Estados de Direito Democrático, como é Moçambique (art.^{os} 1 e 3 da CRM), as Forças Armadas detêm três traços fundamentais nas suas relações com o poder político legitimamente eleito, o poder civil; são essas características que asseguram a fidelidade das Forças Armadas à Constituição, às leis e às instituições democráticas.

A primeira dessas características é a subordinação política das Forças Armadas ao poder político civil. É neste contexto que se assegura a subordinação das Forças Armadas ao Presidente da República, às leis e políticas aprovadas pelo Parlamento e às orientações no âmbito da política de defesa e segurança ao Governo.

O interesse nacional a cargo dos militares é definido pelos órgãos políticos do Estado, nomeadamente o PR, a AR e o Governo, cabendo às Forças Armadas o seu cumprimento estrito. Portanto, é o poder político que decide quando, como e onde utilizar as Forças Armadas.

Em terceiro lugar, as Forças Armadas estão sujeitas aos mesmos processos e deveres legais que os cidadãos, excepto os que decorrerem da condição de militar. Tal é o caso, exemplificadamente, de submeter os militares, em caso de crimes comuns, ao julgamento pelos tribunais comuns ou civis; sendo os tribunais militares constituídos unicamente nos casos de estado de guerra para julgarem os crimes estritamente militares (art.º 223 da CRM).

O que se segue é saber como o PR assegura a fidelidade das Forças Armadas à Constituição e às instituições democráticas?

É o próprio ordenamento jurídico que deve fornecer os meios objectivos para a prossecução desta nobre missão do PR.

³³⁹ Cfr. Art.º 39 da LDNFA.

O artigo 145 da Constituição é o leme que assegura objectivamente este desiderato. Em primeiro lugar, o PR, como Chefe do Estado, é o garante da Constituição (art.º 145/2); simboliza a unidade nacional, representa a Nação no plano interno e externo e zela pelo funcionamento correcto dos órgãos do Estado (art.º 145/1), bem como é o Comandante-Chefe das Forças Armadas (n.º 4).

Esta concepção implica que todas as missões específicas definidas pelo PR para as Forças Armadas não podem violar a Constituição e as leis vigentes. Portanto, a Constituição e demais leis são o fundamento e o limite das missões específicas definidas pelo PR, bem assim da actuação das Forças Armadas.

É neste sentido que deve valer o profissionalismo e o patriotismo das Forças Armadas. Com efeito, sob certas circunstâncias, o profissionalismo da instituição militar pode criar um profundo fosso social e psicológico entre os profissionais militares e civis, a ponto dos militares se tornarem numa ordem social claramente à parte, uma casta militar isolada da sociedade civil. E por decorrência disso, os líderes militares podem rejeitar o controle civil se acreditarem que a estabilidade, a saúde ou a existência do sistema que são obrigados a preservar – seja ele um Estado, uma sociedade ou uma ordem constitucional – encontram-se ameaçados pela liderança democraticamente eleita³⁴⁰.

O PR deve assegurar que as Forças Armadas não sejam, num Estado de Direito Democrático, transformadas em participantes activos e beligerantes na política doméstica e, conseqüentemente, como instrumentos ao serviço do Governo do Dia para molestar a oposição e/ou pessoas que tenham pontos de vista diferentes das forças políticas governamentais. Portanto, a garantia da fidelidade das Forças Armadas à Constituição e às instituições democráticas restringe-se a colocar sempre e exclusivamente as Forças Armadas a

³⁴⁰ Cfr. PÉREZ, Orlando J.; MACIAS, Ricardo Córdova. “El rol de las Fuerzas Armadas y su impacto sobre la democracia: Análisis de la situación en América Central” in: <http://www.resdal.org/producciones-iembros/redes-03-perez.pdf>, pp. 11-13. Acessado em 28.12.2018.

assegurarem o interesse público de defesa nacional, integridade territorial, defesa da soberania e da Nação contra o inimigo externo, salvo nas situações de excepção, que poderão actuar a título subsidiário na segurança interna.

Em conclusão, a fidelidade das Forças Armadas à Constituição e às instituições democráticas assegura-se objectivamente através de instrumentos legais. Em primeiro lugar, a actuação das Forças Armadas desenvolve-se no respeito pela Constituição e demais leis em vigor no Estado de Direito Democrático; executam a política de defesa e segurança definida pelos órgãos do poder político e do conceito estratégico de defesa nacional aprovado pelo Conselho de Ministros, bem como obedecem às orientações definidas no conceito estratégico militar; nas missões genéricas e específicas das Forças Armadas; nos sistemas de forças e dispositivo. Em segundo lugar, as Forças Armadas inserem-se na administração directa do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional e dependem do Ministério da Defesa Nacional e, por fim, as Forças Armadas sujeitam-se à condição militar, que, no geral, impõe o dever de hierarquia, a subordinação à disciplina militar cotejada em leis e regulamentos, bem como o dever de obediência ao Comandante-Chefe das Forças Armadas.

2.3. O princípio da reserva e do serviço ao povo moçambicano

O número 2 do artigo 262 da CRM estabelece que *«O juramento dos membros das forças de defesa ... estabelece o dever de respeitar a Constituição, defender as instituições e servir o povo»*. Portanto, manifesta-se neste dispositivo dois princípios de fundo: o princípio da reserva e o de prestação de serviço ao povo moçambicano.

Quanto ao princípio de reserva!

O juramento dos membros das forças de defesa e dos serviços de segurança do Estado estabelece o dever de respeitar a Constituição, defender as instituições e servir o povo.

O artigo 19/1 da LDNFA prescreve que *«As Forças Armadas são constituídas exclusivamente por cidadãos moçambicanos»*. Portanto, a prestação

do serviço militar nas Forças Armadas está somente reservada aos cidadãos moçambicanos, pouco interessando a forma de aquisição da nacionalidade. Isto é, a lei não distingue entre a nacionalidade originária e adquirida, pois, se assim fosse, teria adoptado a mesma redacção em relação à candidatura ao cargo de Presidente da República, que fica reservada aos cidadãos de nacionalidade originária (art.º 146/2-a) da CRM).

Não podem, por isso, ingressar nas fileiras das Forças Armadas, os estrangeiros e os apátridas.

Quanto à subordinação das Forças Armadas ao serviço do povo moçambicano!

Mais do que o exposto na parte final do número 2 do artigo 262 da CRM, «*O juramento dos membros das forças de defesa ... estabelece o dever de (...) servir o povo*», nos termos do número 1 do artigo 2 da CRM, o povo moçambicano é o único e legítimo titular da soberania. Por isso, as Forças Armadas estão ao serviço do povo moçambicano, resultando daí o seu carácter apartidário (art.º 18 da LDNFA). As Forças Armadas, estando ao serviço do Estado e do povo moçambicano, “... não são instrumento do Governo, dos partidos políticos, de maiorias e minorias e, muito menos, de países, entidades ou grupos estrangeiros”³⁴¹.

O povo moçambicano assume neste prisma o papel simbólico de «Pátria viva», como sede, fonte e inspiração de uma soberania perpétua ou perene, que deve estar presente no espírito dos militares no exercício das suas funções sagradas definidas pelos órgãos do poder político do Estado legitimamente consagrados através do sufrágio, como uma das formas do exercício da soberania pelo povo³⁴².

³⁴¹ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa*, ob. cit., [45], p. 871 (Anotação ao art.º 275.º).

³⁴² Cfr. n.º 2 do art.º 2 da CRM: «O povo moçambicano exerce a soberania segundo as formas fixadas na Constituição»; Art.º 73 da CRM: «O povo moçambicano exerce o poder político através do sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico para a escolha dos seus representantes, por referendo sobre as grandes questões nacionais e pela permanente participação democrática dos cidadãos na vida da Nação».

O subprincípio da subordinação ao serviço do povo moçambicano é garantido, no plano jurídico, através dos princípios do apartidarismo, isenção política e da imparcialidade, o que acaba assegurando o carácter nacionalista das Forças Armadas.

2.4. O princípio da unidade nacional no seio das Forças Armadas

Um dos objectivos do Estado moçambicano é a «consolidação da unidade nacional» (art.º 11-b) da CRM). A consolidação da unidade nacional constitui também um dos objectivos permanentes da defesa nacional e das Forças Armadas (art.º 4 da LDNFA).

Este princípio dirige-se à organização das Forças Armadas e deriva necessariamente da unicidade do Estado e da história da sua formação, que resultou, como atesta o Preâmbulo da Constituição, da «... Luta Armada de Libertação Nacional, *que*, respondendo aos anseios seculares do nosso Povo, aglutinou todas as camadas patrióticas da sociedade moçambicana num mesmo ideal de liberdade, unidade, justiça e progresso, cujo escopo era libertar a terra e o Homem».

Quanto à organização, o princípio da unidade nacional significa que, a par do princípio do Estado unitário (art.º 8 da CRM), as Forças Armadas, porque corporizam o exercício de funções exclusivas e de soberania do Estado, têm uma estrutura organizativa única em todo o território nacional. A unicidade organizativa das Forças Armadas, “que não prejudica evidentemente a sua divisão em *ramos* (exército, marinha, força aérea), - analisa-se em vários subprincípios: (a) *estadualidade*, pois só o Estado pode estabelecer uma organização única para todo o território nacional; (b) proibição de milícias ... municipais, excluindo-se da competência dos órgãos do poder ... local a organização e disposição de corpos armados; (c) proibição de milícias ou organizações militares, militarizadas ou paramilitares dependentes de grupos partidários ... Não podem existir forças armadas locais ou regionais, muito menos

forças armadas privadas; as Forças Armadas são forças nacionais, forças do Estado”³⁴³.

Com efeito, dispõe o artigo 19/2 da LDNFA que «A organização das Forças Armadas é única para todo o território nacional (...)». Portanto, não existem em Moçambique Forças Armadas provinciais, distritais, autárquicas, daí que as matérias da competência das Forças Armadas são exclusivas do Estado, não podendo ser descentralizadas, nem delegadas a entidades que não seja o próprio Estado.

No plano do nacionalismo moçambicano, a unidade nacional que se impõe nas Forças Armadas tem uma justificação peculiar. Na verdade, a Frente de Libertação de Moçambique, FRELIMO, a frente que lutou pela independência nacional, tinha sido fundada a 25 de Junho de 1962, em Dar-es-Salaam, República Unida da Tanzânia, fruto da unificação de três movimentos que actuavam de forma separada, nomeadamente a UDENAMO³⁴⁴, formada em Zimbabwe, a MANU³⁴⁵, em Tanzânia e a UNAMI³⁴⁶, em Malawi. Portanto, a FRELIMO nascia graças à união de todos os moçambicanos, como afirma MONDLANE: “Os moçambicanos que se reuniram em Dar-es-Salaam em 1962 representavam quase todas as regiões de Moçambique e todos os sectores da população”³⁴⁷.

A reunião constitutiva da FRELIMO passou a ser o berço do conceito de Unidade Nacional. É nesta reunião que se deve buscar a explicação e o espírito da noção e sentido da Unidade Nacional que é, hoje, o esteio de todo o discurso político e de todos os programas de acção governativa e que enforma toda a legislação nacional. É esta reunião, de 25 de junho de 1962, que terminou com a

³⁴³ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa, ob. cit.*, [45], p. 870 (Anotação ao art.º 275.º).

³⁴⁴ UDENAMO (União Democrática Nacional de Moçambique), formada em 1960, em Salisbúria, Zimbabwe.

³⁴⁵ MANU (Mozambique African National Union), formada em 1961, a partir de vários pequenos grupos já existentes entre moçambicanos trabalhando no Tanganhica e Quénia, sendo um dos maiores o Mozambique Makonde Union.

³⁴⁶ UNAMI (União Africana de Moçambique Independente), fundada por exilados da região de Tete que viviam em Malawi.

³⁴⁷ MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique, ob. cit.*, [92], p. 100.

Declaração da Unidade Nacional, que se resume na edificação de uma FRENTE de LIBERTAÇÃO, a FRELIMO.

Hoje em dia, a interpretação deste conceito ganha relevância peculiar no seio das Forças Armadas, como instrumento de consolidação da unidade nacional, da soberania, da paz e da defesa dos ideais libertadores da pátria, que deram lugar ao nascimento do Estado moçambicano.

A unidade nacional é um princípio basilar em Moçambique e ganha terreno na luta contra o tribalismo, regionalismo e divisionismo no seio das Forças Armadas. A sua concepção e entendimento, em Moçambique, é diferente, por exemplo, de países ocidentais europeus, como Portugal, que não enfrentam o problema de existir no seio do Estado várias tribos e línguas nacionais. É neste aspecto que durante a própria Luta de Libertação Nacional se procurou assegurar e disseminar que a luta era contra o sistema colonial e não contra qualquer raça ou tribo e reafirmou-se que todos que lutavam contra o colonialismo português eram moçambicanos só e somente só, sejam negros, brancos, sem distinção de etnia, raça ou tribo.

Em conclusão, este princípio tem um duplo significado em Moçambique: (i) – na organização única das Forças Armadas em todo o território nacional, condizente com os princípios da unicidade e unitariedade do Estado e (ii) – na ideologia conformadora das Forças Armadas, quanto à sua origem que se liga à causa da Luta de Libertação Nacional, que impede o surgimento de qualquer sentimento de divisionismo no seio das Forças Armadas baseado na etnia, raça, religião ou zona de nascimento ou língua nacional.

2.5. Os princípios de apartidarismo, isenção e neutralidade políticas

Primeiro, o princípio de apartidarismo!

A Constituição estatui sobre este princípio no artigo 262 «3. *As forças de defesa e os serviços de segurança do Estado são apartidários e observam a abstenção de tomada de posições ou participação em acções que possam pôr em causa a sua coesão interna e a unidade nacional*».

Em termos específicos, as Forças Armadas são necessariamente apartidárias na sua organização, funcionamento e actuação. Este princípio resulta expresso do artigo 18 da LDNFA: «As Forças Armadas ... são rigorosamente apartidárias».

O apartidarismo das Forças Armadas resulta do princípio da unidade nacional e do facto de que estas se encontrarem ao serviço do Estado e do povo moçambicano, sendo, por isso, o seu regime incompatível com a sua partidarização. Portanto, o pessoal das Forças Armadas não pertence e nem se subordina a qualquer partido político, força ou movimento de cariz político-partidário.

O princípio de apartidarismo das Forças Armadas tem consequências, que justificam a restrição de alguns direitos fundamentais ao pessoal das Forças Armadas, nomeadamente é proibido o direito de os militares se associarem aos partidos políticos como membros ou simpatizantes; é proibido aos militares o direito de manifestação, reunião, expressão, bem como a capacidade eleitoral passiva (não podem ser candidatos a cargos políticos).

Quanto ao princípio da isenção política!

O princípio da isenção política está também ligado aos princípios da imparcialidade e neutralidade políticas, sendo consequência lógica do princípio da não partidarização das Forças Armadas. Por isso, prescreve a Constituição que *«as forças armadas ... são apartidários e observam a abstenção de tomada de posições ou participação em acções que possam pôr em causa a sua coesão interna e a unidade nacional»* (art.º 262/3).

Assim, em primeiro lugar, o pessoal das Forças Armadas não pode “... aproveitar-se da sua arma, do seu posto ou da sua função para qualquer intervenção política ou outra que possa pôr em causa o apartidarismo da instituição, a sua coesão interna e a unidade nacional”³⁴⁸.

Em segundo momento, os princípios de isenção e neutralidade políticas dirigem-se, em especial, às lideranças militares, que não podem “... tomar

³⁴⁸ Cfr. Art.º 42/3 da LDNFA.

posição pública de crítica às posições ou decisões dos órgãos constitucionais – Presidente da República, Parlamento e Governo”³⁴⁹. Aliás, seria desobediência que, por exemplo, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas comentasse crítica e publicamente a posição assumida pelo seu Comandante-Chefe, no caso, o Presidente da República.

2.6. Os princípios da hierarquia e da unidade de comando nas FADM

O princípio de hierarquia, em primeiro plano!

Constitui um dos conteúdos da condição militar, a subordinação do pessoal das Forças Armadas à hierarquia militar³⁵⁰. A hierarquia militar implica o poder de direcção dos superiores hierárquicos e o dever de obediência dos militares subordinados.

O poder de direcção, comando, inspecção e superintendência implica o exercício de autoridade perante os militares subordinados. Com efeito, o poder de autoridade é exercido por militares com funções de comando, direcção ou chefia. O poder de autoridade consiste na faculdade de dar ordens e instruções aos militares subalternos em matéria de serviço, com limites na Constituição, nas demais leis e convenções internacionais de que Moçambique é parte, bem como o exercício do poder disciplinar³⁵¹.

Mas o exercício do poder hierárquico militar é mais do que atrás se disse: a hierarquia militar é uma autoridade estranha, por exemplo, ao Direito Administrativo da Função Pública. Uma das características da condição de militar é o dever que o militar tem de estar em «permanente disponibilidade para lutar em defesa da Pátria, se necessário com sacrifício da própria vida»³⁵² e se sujeitar aos «riscos inerentes ao cumprimento das missões militares, bem

³⁴⁹ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada, ob. cit.*, [44], p. 692 (anotação ao art.º 275.º).

³⁵⁰ Cfr. Art.º 38-d) da LDNFA.

³⁵¹ Cfr. Art.º 44 da LDNFA.

³⁵² Cfr. Art.º 38-b) da LDNFA.

como à formação, instrução e treino que as mesmas exigem, quer em tempo de paz, quer em tempo de guerra»³⁵³.

Portanto, o poder de autoridade implica também o cumprimento de ordens e instruções que possam colocar em risco a vida ou integridade física dos militares subordinados.

O poder de autoridade envolve uma enorme responsabilidade acrescida aos militares dirigentes. Com efeito, o exercício dos poderes de autoridade implica a responsabilidade dos actos que por si ou por sua ordem forem praticados pelos militares subalternos³⁵⁴.

É por esta realidade que certos autores escreveram que existem instituições dentro de um Estado democrático cuja estrutura interna não pode ser democraticamente desenhada, nomeadamente, as Forças Armadas: os militares não podem ser governados democraticamente, ou com justiça e humildade, pois seria um instrumento ineficiente³⁵⁵. Têm de funcionar dentro dos princípios da disciplina e da autoridade. As ordens devem ser obedecidas sem discussão, pois do contrário não haveria ordem nem trabalho eficaz³⁵⁶.

A peculiaridade da hierarquia na instituição militar foi reconhecida no Acórdão do Tribunal Constitucional Português n.º 33/2002: “Não carece de demonstração que, se há sector da Administração que se reveste de características muito próprias e de uma forma organizativa reconhecidamente peculiar, ele é, sem dúvida, o das Forças Armadas, onde a organização hierárquica rege por excelência. As finalidades e exigências específicas desse sector são, aliás, inconcebíveis se desacompanhadas de uma acentuada disciplina. É que, sendo as Forças Armadas uma instituição constituída por pessoas a quem é confiado o uso de armas e a quem, para a defesa nacional, é dada formação para o uso de meios violentos - exigindo-se-lhes a exposição a riscos que podem

³⁵³ Cfr. Art.º 38-c) da LDNFA.

³⁵⁴ Cfr. Art.º 12 do Estatuto dos militares das Forças Armadas, aprovado pelo Decreto n.º 20/2018, de 26 de abril, publicado no *BR* n.º 83, I Série.

³⁵⁵ TZU, Sun, *A Arte de Guerra*. Lisboa: Clássica Editora, 2012, p. 44.

³⁵⁶ LINDSAY, A. D. *The modern democratic state*. New York: Oxford University Press, 1962, p. 182.

levar ao sacrifício da própria vida, o que tudo acarreta a observância de numerosos deveres que se não surpreendem noutros sectores da Administração -, mal se compreenderia que a cadeia hierárquica não estivesse dotada de poder para a aplicação de sanções eficazes contra quem, dentro dessa organização, desrespeita aqueles deveres. Por isso, só uma ampla subordinação à cadeia de comando pode levar à unidade de acção, de esforços e de direcção, subordinação essa que, se não fora a existência de sanções gravosas para o incumprimento de deveres essenciais às finalidades das Forças Armadas e a sua aplicação célere e simplificada, redundaria em ficar desprovida de efectividade prática”³⁵⁷.

Noutro Acórdão, o mesmo Tribunal assevera que “... como notas características da instituição militar avultam, decerto, as seguintes: o estrito enquadramento hierárquico dos seus membros, segundo uma ordem rigorosa de patentes e postos; correspondentemente, a subordinação da actividade da instituição (e, portanto, da actuação individualizada de cada um dos seus membros), não ao princípio geral de direcção e chefia comum à generalidade dos serviços públicos, mas a um peculiar princípio de comando em cadeia, implicando em especial dever de obediência; o uso de armamento (e armamento com características próprias, de utilização vedada aos cidadãos e aos agentes públicos em geral) no exercício da função e como modo próprio desse exercício; o princípio do aquartelamento, ou seja, o agrupamento dos seus agentes em unidades de intervenção ou operacionais dotadas de sede física própria e de um particular esquema de vida interna, unidade a que os respectivos membros ficam em permanência adstritos, com prejuízo, para a generalidade deles, da possibilidade (e do direito) de utilização da residência própria; a obrigatoriedade, para os seus membros, do uso de farda ou uniforme; a sujeição dos mesmos a particulares regras disciplinares e, eventualmente, jurídico-penais”³⁵⁸.

Já o dever de obediência consiste no cumprimento de forma completa e pronta as leis e regulamentos militares e as determinações que de umas e de

³⁵⁷ Acórdão do Tribunal Constitucional Português n.º 33/2002, *ob. cit.* [294].

³⁵⁸ Acórdão do Tribunal Constitucional Português n.º 103/87, publicado no Diário da República, I Série, n.º 103, de 6 de maio de 1987, p. 1876.

outras derivam, bem como as ordens e instruções emanadas de superior hierárquico, em assuntos de serviço, desde que o seu cumprimento não implique a prática de crime³⁵⁹. Todavia, é preciso sublinhar que este dever é mais intenso que o dever de obediência dos funcionários e agentes do Estado, ganhando particular relevo e confinamento nos tempos de crises e nos teatros de operações, bem como em situação de guerra, momento que vigoram as regras especiais do Código de Justiça Militar.

Concluindo sobre o princípio da hierarquia, pode-se dizer que o seu conteúdo em relação às Forças Armadas tem carácter *sui generis*, que se caracteriza por uma relação intensa de subordinação, quase piramidal, não existente na Administração Pública. A cada militar é atribuído um posto hierárquico indicativo da sua categoria e uma antiguidade nesse posto e o exercício de poderes de autoridade, o dever de obediência e a responsabilidade de cada militar decorrem das posições que ocupam na escala hierárquica e dos cargos que desempenham³⁶⁰. Contudo, a linha do comando do topo pertence ao Comandante-Chefe das Forças Armadas, que vai irradiando, dependendo dos momentos de paz ou de crise/guerra. Nas linhas subsequentes da hierarquia, o poder de autoridade vai-se dividindo até ao último grau inferior de comando, onde qualquer comandante tem de responder perante o seu superior imediato até ao topo da pirâmide, onde se encontra o Comandante-Chefe das Forças Armadas. Por isso, “a estrutura hierárquica ... das Forças Armadas (...) é condição imprescindível da existência de uma democracia e de um Estado”³⁶¹.

Quanto ao subprincípio de unidade de comando nas Forças Armadas.

Embora possa ser um subprincípio do princípio da unidade nacional, a unidade de comando dirige-se mais à realização da actividade de defesa nacional pelas Forças Armadas e não à organização da estrutura militar e à ideologia subjacente ao cumprimento do dever militar. Assim, o subprincípio da unidade

³⁵⁹ Cfr. Art. ° 40/2 da LDNFA.

³⁶⁰ Cfr. Art. ° 45 da LDNFA.

³⁶¹ MIRANDA, Jorge. “A participação dos militares no exercício da soberania”, in: *Estudos sobre a Constituição*, 2.º Vol. Lisboa: Petrony, 1978, p. 51.

de comando tem como implicações a coesão, a homogeneidade, disciplina e a coerência do pessoal das Forças Armadas na sua actuação.

A unidade revela perante o pessoal das Forças Armadas uma importância técnica, psicológica, política e jurídica, onde os indivíduos e meios materiais são organizados segundo padrões e dotados de um chefe comum, que a instrução e o treino habilitam a desempenhar uma certa plêiade de missões³⁶². A importância técnica e psicológica resulta da necessidade de o pessoal militar actuar com certa unidade como um corpo unitário. Doutra banda, a importância política e jurídica implica que o pessoal das Forças Armadas se une em torno de objectivos comuns da Nação, daí encontrar-se ao serviço do povo moçambicano.

O subprincípio da unidade de comando nas Forças Armadas significa (i) união nos valores e objectivos – coesão; (ii) uniformidade de orientações e de procedimentos – unidade de doutrina; (iii) chefia única – unidade de comando; e (iv) a conjugação de todos com vista a homogeneidade e coerência do sistema às actuações conjugadas das estruturas subordinadas – unidade de acção³⁶³.

Em conclusão, o subprincípio da unidade de comando e de acção visa evitar a descoordenação e desorientação no cumprimento das missões das Forças Armadas, tendo implicações na definição dos modos e formas de atingir os objectivos a alcançar e obsta à sobreposição e contradição de ordens, instruções e orientações superiores, bem como impedir interferências desnecessárias na direcção ou na execução das ordens. Portanto, a unidade garante a disciplina e comando em cadeia no seio do pessoal das Forças Armadas.

2.7. O princípio da disciplina

Nos termos do artigo 40 da LDNFA «1. A subordinação à disciplina militar baseia-se no cumprimento das leis e regulamentos respectivos e no dever

³⁶² Neste sentido, ver PIMENTEL, Luís Manuel de Oliveira. “A restrição de direitos aos militares das Forças Armadas”. Dissertação de Mestrado em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2004, p. 68.

³⁶³ PIMENTEL, Luís Manuel de Oliveira. “A restrição de direitos aos militares das Forças Armadas”, *ob. cit.*, [362], 2004, p. 68.

de obediência aos escalões hierárquicos superiores, bem como no dever do exercício responsável da autoridade ...».

O princípio da disciplina alicerça-se nos valores e missão das Forças Armadas e assegura a fidelidade dos militares à Constituição, às leis e às instituições democráticas.

A disciplina consiste no «acatamento e observância fiel da ordem jurídica estabelecida e dos preceitos que a regulamentam, não é apenas isso, nem sequer também a subordinação à autoridade legítima, nem o pontual cumprimento das obrigações: é o ânimo, o hábito, ou melhor dito, ainda, a força moral que por educação se adquire e por arreigado convencimento se robustece e que compreende uma obediência pronta, uma adesão à autoridade e às ordens legítimas, o afinho que leva ao escrupuloso cumprimento dos deveres e ao espírito de aceitação e de completa conformidade com que se executam os actos e serviços inerentes ao exercício da carreira das armas»³⁶⁴.

A reputação de quaisquer Forças Armadas depende, como salienta o “THE QUEEN'S REGULATIONS FOR THE ARMY, 1975”:

*«(...) in large part on the operational effectiveness of the Army that results from the high standards of professionalism, individual behaviour and self-discipline of the British soldier, both on and off operations. These qualities cannot be taken for granted and are only possible if they are underpinned by a robust and clearly understood framework of Values and Standards. It requires all of us to understand and live by them; and for all commanders- from the most senior to the most junior - to show emphatic leadership»*³⁶⁵.

³⁶⁴ Acórdão da Sala del Militar do Tribunal Supremo Espanhol, de 14 de dezembro de 1989, *apud* PIMENTEL, Luís Manuel de Oliveira. “A restrição de direitos aos militares das Forças Armadas”, *ob. cit.*, [362], p. 74. Para TZU, Sun, «Por método e disciplina entende-se a organização do exército nas devidas subdivisões, a hierarquia de patentes entre os oficiais, a manutenção das estradas pelas quais os abastecimentos chegam às tropas, e o controlo da despesa militar”, in *Arte da Guerra*, *ob. cit.*, [355], p. 36.

³⁶⁵ Cfr. Reserve Forces Act 1982, Annex B to Chapter 3, n.º 1, in https://assets.publishing.service.gov.uk/.../20150529-QR_Army_Amdt_31_Jul_2013.pdf. Consultado em Janeiro de 2019. (Sublinhado nosso).

Com efeito, a disciplina constitui a engrenagem do moral, da eficácia e eficiência militar. É através da disciplina militar que o PR pode conseguir induzir a fidelidade das Forças Armadas à Constituição e às instituições democráticas. Quer nos tempos de paz, quer nos tempos de guerra, e para a eficácia de qualquer actividade ou operação militar, as Forças Armadas devem agir:

“... as a disciplined force: commanders’ orders carried out, everybody confident that they will not be let down by their comrades. Discipline is the primary antidote to fear and maintains operational effectiveness: it is supported by team loyalty, trust and professionalism. Discipline instils self-control and breeds self-confidence. Good discipline means that all soldiers will obey orders, under the worst conditions of war, and to do so with imagination and resource. The best discipline is self-discipline: innate, not imposed. The Army expects self-discipline from every soldier, and training aims to strengthen it. Discipline requires clearly understood rules and a military legal system to enforce it. This discipline system must be fairly applied both on and off duty by all those in positions of authority”³⁶⁶.

É o princípio da disciplina que, em concreto, assegura a eficácia do princípio da hierarquia, a coesão e a unidade das Forças Armadas para o cumprimento das suas missões constitucionais.

A Lei³⁶⁷ n.º 10/2012, de 8 de Fevereiro, estabelece as normas aplicáveis à disciplina militar em Moçambique, autorizando, acto contínuo, o Governo a legislar sobre a disciplina militar.

Os militares têm deveres que, quando violados, implicam o procedimento disciplinar, nomeadamente: «a) pautar o seu procedimento, em todas as situações, pelos princípios éticos e ditames da virtude e da honra, adequando os seus actos aos deveres decorrentes da sua condição de militar e a obrigação de assegurar a própria respeitabilidade e o prestígio das Forças Armadas de Defesa de

³⁶⁶ Ver Reserve Forces Act 1982, Annex B to Chapter 3, n.º 9, *ob. cit.* [359].

³⁶⁷ Publicada no BR n.º BR n.º 6, I Série, de 8 de fevereiro de 2012.

Moçambique; b) defender a Constituição da República e demais leis em vigor e que para tal deve tomar compromisso solene; c) cumprir, completa e prontamente, as ordens dadas pelos seus superiores e respeitar as indicações das sentinelas, guardas, rondas e outros postos de serviço; d) assumir a responsabilidade dos actos que praticar por sua iniciativa e dos que forem praticados em execução das ordens e em conformidade com as mesmas; e) cumprir com rigor as normas de segurança militar»³⁶⁸.

Quanto às infracções à disciplina militar, o militar das Forças Armadas pode ser disciplinarmente processado quando «a) ausentar-se ilegitimamente do lugar onde deva permanecer, por período de tempo superior a vinte e quatro horas e até dez dias, desde que por lei não seja qualificado como crime; b) exercer violência contra outros militares, desde que não provoque incapacidade para o serviço ou não requeira assistência médica³⁶⁹; c) abandonar, afastar-se ou estar menos vigilante no seu posto, estando-se de sentinela ou de guarda; d) divulgar, sem autorização, informações sobre o serviço quando tal não constitua crime; e) infringir normas que regulam o segredo militar, quando tal não constitua crime; f) introduzir ou possuir bebidas alcoólicas no quartel ou unidade militar, salvo mediante autorização do Comandante; g) apresentar-se embriagado quando uniformizado ou em serviço»³⁷⁰.

Quanto às sanções, o pessoal das Forças Armadas, pelo cometimento de infracções disciplinares, fica sujeito à repreensão pública, a repreensão agravada, a detenção ou corte de licença de saída da unidade, corte de vencimento ou subsídio até dez dias, a dispensa compulsiva de serviço e a expulsão ou cessação da prestação do serviço militar³⁷¹.

Em conclusão, a disciplina é:

³⁶⁸ Art.º 3 da Lei n.º 10/2012, de 8 de fevereiro.

³⁶⁹ O sentido desta alínea é delimitar o âmbito da infracção disciplinar da infracção criminal, pois provocando incapacidade para o serviço ou requerendo assistência médica a situação seria a de cometimento de crime.

³⁷⁰ Art.º 4 da Lei n.º 10/2012, de 8 de fevereiro.

³⁷¹ Cfr. Art.º 5 da Lei n.º 10/2012, de 8 de fevereiro.

“... el núcleo o esencia de la Institución Militar, diríamos, reflejo del resto de los principios así como salvaguardia de los mismos, y ello en la medida en que la garantía de la eficacia del aparato administrativo ..., conformado en las Fuerzas Armadas bajo el corolario de una organización jerarquizada y unida, impone en el ámbito militar (...)”³⁷².

A violação da disciplina militar, nos termos do Código de Disciplina Militar, acarreta a aplicação de sanções, sem prejuízo das garantias processuais reconhecidas pelo ordenamento jurídico nacional (presunção da inocência, reclamação e recurso), mitigadas em comparação com o regime geral, devido à necessidade de assegurar a prontidão e a rapidez do processo em reacção a infracções disciplinares militares.

2.8. Os princípios da eficácia e racionalidade

A eficácia e a racionalidade são princípios relativos à organização e funcionamento das Forças Armadas. A eficácia embora não decorra da Constituição, constitui um valor fundamental da organização das estruturas militares para o cumprimento das respectivas missões.

O artigo 20 da LDNFA ocupa-se do princípio da eficácia organizativa das estruturas das Forças Armadas. Com efeito, dispõe o número 1 deste artigo que «A organização das Forças Armadas tem como objectivos essenciais o aprontamento eficiente e o emprego operacional eficaz das forças no cumprimento das missões atribuídas».

A eficácia e a racionalidade visam garantir:

- “uma boa relação entre a componente operacional do sistema de forças e a sua componente fixa ou territorial”³⁷³;

- O número de escalões e órgãos de comando, direcção ou chefia adequados ao seu eficaz desempenho;

³⁷² GARCIA, Isidro Fernandez. “Los Derechos Fundamentales de los Militares”, in: *Revista do Ministerio de Defensa da España*, p. 87, em <http://publicacionesoficiales.boe.es/> consultado em Janeiro de 2019.

³⁷³ Diz-se componente fixa ou territorial, o conjunto de órgãos, e serviços essenciais à organização e apoio geral às Forças Armadas- alínea b) do n.º 1 do art.º 26 da LDNFA.

- A articulação e complementaridade entre os seus órgãos;
- A correcta utilização do potencial humano, militar ou civil, promovendo o pleno e adequado aproveitamento dos quadros permanentes e assegurando uma correcta proporção e articulação entre as diversas formas de prestação de serviço efectivo”³⁷⁴.

A eficácia e a racionalidade devem assegurar que nos tempos de crise ou guerra, a organização permanente das Forças Armadas não sofra alterações profundas³⁷⁵, o que pressupõe que a interpretação do conceito de eficácia e racionalidade permita dotar as Forças Armadas de estruturas flexíveis que se possam, rapidamente, adequar às situações de crise ou guerra.

Por isso, o funcionamento das Forças Armadas, em tempo de paz, deve permitir a permanente preparação das forças com vista a assegurar a sua contínua prontidão combativa para enfrentar os momentos de crise ou guerra. Este desiderato só é possível através do balizamento estrito da actuação das Forças Armadas segundo as normas constitucionais e legais, obedecendo a política de defesa e segurança, o conceito estratégico de defesa nacional, o conceito estratégico militar, missões genéricas e específicas das Forças Armadas, o sistema de forças e dispositivo.

3. Missões das Forças Armadas

É tarefa complexa estudar as missões ou funções das Forças Armadas, particularmente, atendendo o tipo de conceito de defesa nacional adoptado em Moçambique. Portanto, as missões podem ser vistas em várias perspectivas: (i) uma classificação entre missões no âmbito da segurança externa e missões no plano da segurança interna³⁷⁶; (ii) uma classificação entre funções essenciais e complementares³⁷⁷; (iii) uma classificação entre missões clássicas,

³⁷⁴ Cfr.º n.º 2 do Art.º 20 da LDNFA.

³⁷⁵ Cfr.º n.º 3 do art.º 20 da LDNFA.

³⁷⁶ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança, ob. cit.*, [10], pp. 407-411.

³⁷⁷ MIRANDA, Jorge e MEDEIROS. Rui, *Constituição Portuguesa Anotada, ob. cit.*, [44], pp. 690-691 (Anotação ao artigo 275.º).

complementares e missões ditas “novas”; (iv) uma classificação entre missões envolvendo risco de combate e missões sem risco de combate.

A opção é procurar abarcar todas as missões das Forças Armadas, sem que haja uma precisão em termos de critério classificativo. Contudo, a Lei distingue entre missões genéricas e específicas³⁷⁸, subordinando-se a definição das missões específicas pelo PR às missões genéricas definidas por lei.

3.1. Missões tradicionais

A missão tradicional genérica das Forças Armadas não decorre expressamente da Constituição da República, pois esta é opaca na regulação das Forças Armadas. Com efeito, só a partir da interpretação dos objectivos da política de defesa e segurança é possível traçar as missões genéricas das Forças Armadas.

Dos objectivos da política de defesa e segurança, nomeadamente «*defender a independência nacional, preservar a soberania e integridade do país e garantir o funcionamento normal das instituições e a segurança dos cidadãos contra qualquer agressão armada*»³⁷⁹, decorrem, conjugado com os artigos 10 da LPDS e 23 da LDNFA, as missões genéricas das Forças Armadas. Neste contexto, são missões genéricas das Forças Armadas:

- Assegurar a defesa militar da república contra quaisquer ameaças ou agressões externas (art.º 23/1 da LDNFA);
- Defender a integridade do território nacional, a soberania, a liberdade dos cidadãos e a segurança dos meios de desenvolvimento da Nação (art.º 10-b) da LPDS);
- Assegurar o funcionamento normal das instituições em todas as circunstâncias e face a quaisquer ameaças directas ou indirectas (art.º 10-c) da LPDS);

³⁷⁸ Art.º 23/2 da LDNFA.

³⁷⁹ Cfr. Art.º 261 da CRM.

- Participar na protecção dos organismos, instalações ou meios civis determinantes para a manutenção da vida das populações, bem como tomar medidas de prevenção e de socorro que se requeiram em determinadas circunstâncias por decisão da autoridade competente (art.º 10-d) da LPDS).

Analisa-se, a seguir, algumas das missões genéricas das Forças Armadas.

3.1.1. Assegurar a defesa militar da república contra ameaças ou agressões externas, integridade territorial e constitucional

As Forças Armadas têm como missão a defesa militar da república. Pelo seu carácter militar, as Forças Armadas ocupam-se exclusivamente da componente militar da defesa nacional.

Trata-se, na verdade de uma missão tradicional das Forças Armadas “... que implica o uso da força no contexto de uma guerra ou conflito militar de natureza defensiva contra as ameaças externas”³⁸⁰.

Com efeito, a entrega da componente militar às Forças Armadas demonstra que o conceito de defesa militar da República não coincide com o de defesa nacional, sendo este último mais amplo. Na verdade, o actual conceito de «defesa nacional» substitui o antigo conceito de «guerra», como adverte ALEGRÍA, “a aquella expresión de CLAUSEWITZ de que la guerra se hace con toda la potencia de la nación. Con el devenir del tiempo, el concepto de guerra total, fruto de la tecnificación de los armamentos y, sobre todo, de la irrupción del arma nuclear, ha consolidado el concepto de «defensa nacional»”³⁸¹.

A missão de defesa militar da República circunscreve-se na defesa da integridade territorial do país. Neste sentido, a integridade territorial apresenta uma dupla conotação ou projecção, nomeadamente a vertente interna e externa.

³⁸⁰ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, op. cit., [9], p. 407.

³⁸¹ ALEGRÍA, Manuel Díez. “El cambio en el gobierno de la defensa nacional”, in: *Anales de La Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 52, 1975. Ver ainda, SEGADO, Francisco Fernández. *La posición constitucional de las Fuerzas Armadas en España*, reflexiones en torno al artículo 8 de la Constitución de 1978, in *Derecho-PUC*, número 49, diciembre de 1995, p. 59.

Na perspectiva interna, a defesa da integridade territorial do país significa que tudo «... o que vem de uma potência estrangeira não pode nos atacar impunemente com a finalidade de apropriar-se de parte do território nacional, e aquele que é derivado da vontade firme da grande maioria dos cidadãos que habitam as comunidades que compõem ...»³⁸², para que Moçambique permaneça um país independente e soberano no plano interno e internacional.

A protecção da integridade territorial visa prevenir a secessão ou fragmentação do território nacional por parte de sujeitos políticos internos, visto que uma agressão armada no plano interno pode conduzir à quebra do princípio da unicidade e indivisibilidade do território nacional previsto no número 1 do artigo 6 da Constituição, segundo o qual «*O território da República de Moçambique é uno, indivisível e inalienável, abrangendo toda a superfície terrestre, a zona marítima e o espaço aéreo delimitados pelas fronteiras nacionais*». Portanto, uma agressão ao território nacional quebraria também o princípio de que as Forças Armadas têm também como missão a defesa da Constituição e das instituições democráticas, pois colocar-se-ia a ordem interna em crise.

Desta regra ressalta como corolário que é vedado aos partidos políticos o recurso à violência armada. Assim, «*É vedado aos partidos políticos preconizar ou recorrer à violência armada para alterar a ordem política e social do país*» (art.º 77 da CRM).

A protecção da integridade territorial projecta-se também no plano externo e neste sentido, pretende enfrentar qualquer tentativa de agressão por outro Estado com vista a apropriar-se de uma parte do território nacional. De qualquer forma, parece claro que, a partir desta perspectiva externa, a integridade territorial é protegida através da primeira missão atribuída às Forças Armadas – *defesa militar da república contra as agressões externas- porque qualquer*

³⁸² Ver a intervenção do Deputado Espanhol Múgica Herzog, DSCD, n.º 67, 16 de mayo de 1978, 2379 *apud* SEGADO, Francisco Fernández. *La posición constitucional de las Fuerzas Armadas en España, ob. cit.*, [375], p. 62.

*ataque externo à integridade territorial deve ser visto em unísono como um ataque à soberania e independência nacionais*³⁸³.

3.1.2. Garantir a soberania e independência nacional

No seu texto preambular, a Constituição da República narra que com «... *a Independência Nacional em 25 de junho de 1975, devolveram-se ao povo moçambicano os direitos e as liberdades fundamentais*». Já no texto constitucional, o artigo 1 prescreve que «*A República de Moçambique é um Estado independente, soberano, democrático e de justiça social*» e o número 1 do artigo 2 estatui que «*A soberania reside no povo*».

Ora, uma das missões sublimes das Forças Armadas é a defesa da soberania e da independência nacional. Todo o poder estadual reside na vontade popular, sendo daí que a soberania reside no povo. Isto é, o povo é o único titular legítimo da soberania. Assim, com a defesa da soberania e da independência nacional, atribui-se às Forças Armadas uma missão mais tradicional que assegura dois elementos essenciais do Estado: o povo e o poder político ou soberania do Estado.

A utilização pelo legislador da expressão «garantir» e não «defender» tem um significado peculiar. A doutrina reconhece que o termo «garantir» é utilizado em contraste a palavra «defender», por exemplo, a integridade territorial, pois envolve uma actividade de preparação e monitoramento que indicia a ideia de dissuasão e que só mais tarde entrará em acção a ideia de defender, como uma reacção a uma ameaça ou agressão armada³⁸⁴.

Neste sentido, as Forças Armadas aparecem como um instrumento adequado para garantir a soberania e a independência nacional, através da sua actividade de preparação e prevenção, bem como um instrumento para assegurar,

³⁸³ Neste sentido, ver SEGADO, Francisco Fernández. *La posición constitucional de las Fuerzas Armadas en España, ob. cit.*, [381], p. 62.

³⁸⁴ VALLEJO, Roberto González. “La defensa nacional. Las Fuerzas Armadas y la Constitución española de 1978”, in el o colectivo *Posición constitucional de las Fuerzas Armadas en Iberoamérica y en España*. Madrid: Tecnos-Universidad Hispanoamericana Santa M.^a de la Rábida-Universidad de Sevilla, 1992, p. 125.

em casos de agressão armada, a defesa da integridade territorial através de meios militares ao seu dispor.

Desta ideia de «garantir» e não «defender» a soberania e a independência nacional decorre necessariamente um enunciado lógico e previsto na Lei. Com efeito, a República de Moçambique só pode recorrer à força em casos de legítima defesa, depois de fracassada a solução negociada do conflito³⁸⁵.

Este enunciado legal de que Moçambique só recorre à força nos casos de legítima defesa faz fé aos compromissos internacionais assumidos pelo País. Com efeito, nos termos do artigo 51 da Carta das Nações Unidas:

«Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a acção que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais».

3.1.3. Defesa do ordenamento constitucional e instituições democráticas

A defesa do ordenamento constitucional e instituições democráticas tem uma particularidade em relação à garantia da soberania e da independência nacional e a defesa da integridade territorial, pois estas missões projectam-se fundamentalmente para a vertente do inimigo externo. Mas a defesa do

³⁸⁵ Cfr. Art. ° 2 da LDNFA.

ordenamento constitucional e a garantia do funcionamento das instituições democráticas está virada para os potenciais agressores de origem interna.

A doutrina tem entendido que a defesa do ordenamento constitucional e instituições democráticas “... no ha de limitarse sólo a la letra de la Constitución, sino que se extiende a los principios que la inspiran, institucionalizando así en los Ejércitos la función política de defensa en el orden interno”³⁸⁶.

As Forças Armadas, como instrumento de defesa do ordenamento constitucional e das instituições democráticas, actuam sob orientação do Presidente da República na qualidade de Comandante-Chefe e de Chefe do Governo, o que requiere um nível de ponderação elevado do «Generalíssimo» para destringir entre situações de pura manifestação dos adversários políticos do seu Governo e situações de violação grave da ordem constitucional que possa colocar em causa o funcionamento das instituições democráticas.

Este nível de ponderação é mais intenso e delicado pelo carácter *sui generis* das Forças Armadas formadas a partir de 1992 pelas forças provenientes do Governo e da RENAMO, em proporção idêntica, apesar do processo natural de renovação e de doutrinação estadual que o pessoal integrante das Forças Armadas terá passado.

É preciso salientar que a defesa do ordenamento constitucional e do normal funcionamento das instituições democráticas não pode ser confundida com as funções do Conselho Constitucional, que é a administração da justiça em matéria constitucional, pois esta forma de garantia da Constituição tem natureza jurídica e a defesa a cargo das Forças Armadas do ordenamento constitucional tem natureza material, excepcional e dissuasora.

Consequentemente, surge uma questão de fundo: a de saber se o Presidente da República, como Comandante-Chefe ou como Chefe do Governo, tem a plena liberdade ou faculdade de dispor das Forças Armadas para a sua utilização na defesa do ordenamento constitucional e das instituições democráticas?

³⁸⁶ ALBERCA, José Manuel Serrano, “Comentario al artículo 8.1”, in: *Comentarios a la Constitución*, 2.ª ed. Madrid: Civitas, 1985, p. 121.

A resposta a esta questão deve ser antecedida por uma questão preliminar a de saber em que circunstâncias podem ser utilizadas as Forças Armadas para a defesa do ordenamento constitucional e das instituições democráticas?

Da leitura da Constituição, ocorre que existem situações da necessidade de garantia da Constituição. E a Constituição divide esses momentos em dois prismas: (i) nos períodos de revisão da Constituição (art.ºs 299-304) e (ii) nas situações de estado de sítio ou de emergência (art.ºs 290-298).

A situação mais adequada que coincide com a missão das Forças Armadas é a da defesa da Constituição nos casos de estado de sítio e de emergência. Assim, os estados de sítio e de emergência são declarados «... *nos casos de agressão efectiva ou eminente, de grave ameaça ou de perturbação da ordem constitucional ou de calamidade pública*».

A possibilidade de o Presidente da República, enquanto Chefe do Estado, declarar o estado de sítio ou de emergência em casos de perturbação da ordem constitucional é uma questão em aberto, mas não é um poder de exercício individual do PR, pois depende da deliberação de aquiescência da Assembleia da República (art.º 293/3 da CRM).

Mas a colocação só permite identificar o que se pode fazer em casos de perturbação da ordem constitucional: o PR solicita à AR a declaração do estado de sítio ou de emergência, mas a questão de determinação da utilização das Forças Armadas fica ainda pendente.

O artigo 24 da LDNFA dispõe que as leis que regulam o estado de sítio ou de emergência fixam as condições do emprego das Forças Armadas quando se verificam tais momentos. Moçambique não tem ainda a lei de utilização das Forças Armadas em tempos de crise. Portanto, em casos de declaração do estado de sítio ou de emergência, a utilização das Forças Armadas fica no critério de decisão discricionária do PR, dentro da sua competência de definir as missões específicas das Forças Armadas dentro da missão genérica destas de defender o ordenamento constitucional.

3.2. Missões complementares

As missões complementares estão ligadas ao desenvolvimento de actividades pelas Forças Armadas fora do âmbito da segurança externa. Isto é, as missões das Forças Armadas estão, agora, ligadas às missões de cariz humanitária, estados de crise interna e de protecção civil.

Estas missões são bem categorizadas por BACELAR GOUVEIA. Com efeito, entende este Tratadista que as Forças Armadas podem actuar “... em três relevantes domínios:

- Na segurança interna em casos de estado de excepção;
- Na protecção civil em missões de colaboração;
- na satisfação de necessidades básicas e melhoria da qualidade de vida das populações”³⁸⁷.

Estas missões são complementares em relação às missões tradicionais, não no sentido de que careçam de autonomia para a sua prossecução, mas no sentido de que não constituem o «ser» das Forças Armadas, mas são igualmente de satisfação das necessidades colectivas da comunidade política.

Nos termos do artigo 10-d) da LPDS, constitui uma das missões complementares das Forças Armadas a de «... participar na protecção dos organismos, instalações ou meios civis determinantes para a manutenção da vida das populações, bem como tomar medidas de prevenção e de socorro que se requeiram em determinadas circunstâncias...».

As Forças Armadas podem colaborar em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e melhoria da qualidade de vida das populações (art.º 23 da LDNFA). Um texto similar a este no ordenamento português, que consta da Constituição³⁸⁸, foi objecto de crítica pela doutrina. Com efeito, escreveu-se que são funções nebulosas “... porque as duas realidades aqui recortadas se situam fora do âmbito da segurança, mesmo se entendida em

³⁸⁷ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [10], p. 410.

³⁸⁸ CRP, art.º 275.º/6: «As Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de protecção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em acções de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação».

sentido amplíssimo, parecendo corresponder antes a coisa diversa, como seja a da função de bem-estar, provida por estruturas administrativas de outro jaez. Esta missão específica das Forças Armadas afigura-se problemática, mesmo sendo constitucionalmente aceite, e apenas se concebe de um modo excepcional, em termos pontuais, para acorrer a alguma necessidade rara para a qual haja uma capacidade própria e exclusiva das Forças Armadas”³⁸⁹.

As Forças Armadas participam, ainda, no sistema de gestão de calamidades. Com efeito, elas, com outras entidades de defesa civil, asseguram as operações de busca e salvamento de pessoas e bens sitiados, bem como acções humanitárias³⁹⁰.

Sobre as missões no âmbito da protecção civil, entende o Professor BACELAR GOUVEIA que a participação das Forças Armadas “... é sempre uma circunstância vista como residual, não sendo viável a militarização da protecção civil no sentido de ela poder ser protagonizada pela instituição militar, deduzindo-se *a contrario* que tem de se constituir como um sistema autónomo em relação ao sistema militar”³⁹¹.

3.3. Missões «ditas novas»

As Forças Armadas são acometidas por lei a um conjunto de missões que têm sido classificadas como novas, mas sem assento constitucional; aliás, já se denunciou a minúscula regulação da Defesa Nacional e Forças Armadas na Constituição.

As ditas «novas» missões têm a ver com o cumprimento de compromissos internacionais de que Moçambique é parte. Com efeito, o artigo 10-e), f) e g) da LPDS, estabelece como missões das Forças Armadas neste âmbito, as seguintes, respectivamente: «

- Participar em acções tendentes à manutenção da paz e ao respeito do direito internacional;

³⁸⁹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança, ob. cit.*, [10], p. 411.

³⁹⁰ Cfr. Artigo 20 da Lei n.º 15/2014, Lei de Gestão de Calamidades, publicada no BR n.º 50, I Série, de 20 de julho de 2014.

³⁹¹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança, ob. cit.*, [10], p. 411.

- Contribuir para a defesa e a segurança da região e do continente, apoiando as acções de prevenção e de resolução de conflitos».

Na verdade, estas missões resumem-se à participação nas operações de manutenção da paz. Como escreve SEGADO, as missões de manutenção da paz, em sentido clássico, têm sido definidas pelas Nações Unidas como “... aquellas operaciones que involucran a personal militar, bien que sin poderes de utilización de la fuerza de las armas para establecer esa misma paz que se pretende alcanzar; estas operaciones son organizadas por las Naciones Unidas para ayudar a mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales en áreas de conflicto. Las operaciones de mantenimiento de la paz no son acciones coercitivas que precisen una toma de decisión sobre la base del Capítulo VII de la carta de la ONU. No son operaciones de combate, pues tratan únicamente de controlar y garantizar el fin de las hostilidades y el restablecimiento de la paz”³⁹².

A decisão da participação das Forças Armadas em operações de paz e de ajuda humanitária no âmbito regional, continental e do resto do mundo é da competência do Presidente da República, sob proposta do Governo, ouvido o Conselho Nacional de Defesa e Segurança (art.º 25 da LDNFA).

Estas operações de paz e apoio humanitário podem estar sob égide da organização regional SADC, da organização continental (UA) ou das Nações Unidas.

4. Natureza jurídica das FADM: integração na administração directa do Estado

O problema da natureza jurídica das Forças Armadas tem sido estudado a partir de várias teorias, que a seguir se analisam.

³⁹² SEGADO, Francisco Fernández. *La posición constitucional de las Fuerzas Armadas en España, ob. cit.*, [381], p. 68.

4.1. Visão administrativista

Em Portugal, existem vários autores que defendem a concepção administrativista das Forças Armadas. De acordo com o Professor Freitas do AMARAL “O problema mais grave que se pôs na configuração desta Lei de Defesa Nacional foi o *problema da dependência funcional das Forças Armadas* (...). O segundo aspecto era o da *localização administrativa das Forças Armadas no Estado*. Segundo uns, as Forças Armadas deviam ser um departamento autónomo, apenas ligado por vínculos mais ou menos ténues à Presidência da República; segundo outros, as Forças Armadas deviam ser localizadas, de acordo com a tradição universal, num Ministério da Defesa Nacional”³⁹³.

Segundo Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, as Forças Armadas “estão incluídos na «função pública» em sentido amplo (...), não gozando de qualquer outro estatuto essencialmente distinto, *sui generis, exclusivo deles*», apenas se mostrando necessário «o estabelecimento de restrições a alguns direitos, derivadas das exigências do serviço militar ou militarizado (...). para depois, constatando a realidade de entre os direitos a restringir «não se encontrar, como seria de admitir, nenhum dos direitos, *liberdades e garantias específicos dos trabalhadores*», admitirem que a razão para tal «estará porventura no facto de, na concepção constitucional, esses agentes não compartilharem à partida do estatuto constitucional de trabalhadores (...) assim ganhando sentido a distinção do art.º 269.º entre os «trabalhadores da função pública» e os «demais agentes do Estado»³⁹⁴.

No mesmo ordenamento jurídico, Alexandra LEITÃO advoga a mesma tese sobre a natureza da instituição castrense e afirma que “As Forças Armadas são parte integrante da Administração Pública, em qualquer uma das acepções referidas pela doutrina jus publicista, ou seja, quer em sentido orgânico (definida como «sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais

³⁹³ AMARAL, Diogo Freitas do. “A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas”, *ob. cit.*, [8], p. 70.

³⁹⁴ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição Portuguesa Anotada*, p. 947 *apud* ARAÚJO, António de. “Direitos e deveres fundamentais dos cidadãos perante a Defesa Nacional”, *ob. cit.*, [16], p. 317.

peçoas colectivas públicas, que asseguram em nome da colectividade de segurança, cultura e bem-estar), quer em sentido material (enquanto «actividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da colectividade»)³⁹⁵.

Esta autora refuta a natureza institucionalista das Forças Armadas, alegando que as Forças Armadas por estarem inseridas organicamente na Administração Pública, e como tal, configurando um serviço público especial, cujo destinatário directo é o Estado e não os cidadãos individualmente considerados, isto leva a que “De facto, as teorias institucionalistas, segundo as quais as Forças Armadas têm uma natureza institucional, completamente autónoma do Estado, não nos parecem de acolher. Pelo contrário, a Defesa Nacional é um dos fins do Estado e as Forças Armadas prosseguem essa função, teologicamente orientada para a protecção do Estado-Nação, desempenhando, por isso, um papel instrumental em relação a este. A corrente administrativista é, efectivamente, a mais adequada ao modelo das Forças Armadas definido no ordenamento jurídico português (...), o pessoal, quer civil, quer militar, que presta serviço nas Forças Armadas está integrado na função pública ... e está sujeito à hierarquia administrativa; a actuação das Forças Armadas é susceptível de dar azo à responsabilidade civil extracontratual do Estado (...)”³⁹⁶.

Na Espanha tem se confrontado duas correntes, a administrativa e institucional. As teses da natureza administrativa das Forças Armadas, neste País, são defendidas por autores como José Jiménez VILLAREJO³⁹⁷, que afirma que a situação dos militares não se diferencia em demasiado do resto dos funcionários da Administração Pública. Estas teses entendem que “En efecto, parece que la posición administrativista es la acogida en el artículo 97 de la Constitución española de 1978, a juzgar por su tenor literal: «El Gobierno dirige la política

³⁹⁵ LEITÃO, Alexandra. “Administração militar”, in: *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, ob. cit., [16], p. 442.

³⁹⁶ LEITÃO, Alexandra. “Administração militar”, in: *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, ob. cit., [16], p. 443.

³⁹⁷ VILLAREJO, José Jiménez. “Derechos y deberes del militar profesional en la Constitución española”, in: *Revista Española del derecho Militar*, n.º 77. Madrid: Ministerio de Defensa, 2001, p. 448.

interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado...». Por tanto, se diría que las Fuerzas Armadas son administración y que la administración militar es parte de la administración del Estado y se compone de la Fuerza, propiamente dicha (término militar que denomina al conjunto de las unidades militares que tienen como misión la más directa ejecución de las operaciones) y de toda una estructura funcional que sirve a los propósitos de la Fuerza: el Apoyo a la Fuerza (término militar que designa, como hemos apuntado a todas las unidades que brindan apoyo logístico, sanitario, etc a las unidades operativas). Además, estas Fuerzas Armadas, en cuanto administración del Estado, estarían (y están) igualmente sometidas a los principios de legalidad (dice el artículo 103. 1 de la Constitución que «La Administración Pública sirve...con sometimiento pleno a la ley y al Derecho») y al principio de dependencia del poder civil (art.º 97.1 de la Constitución, antes citado). El Tribunal Constitucional, a mayor abundamiento en este argumento, en su sentencia 15/1982, de 23 de abril, se refiere explícitamente a la «Administración militar» y no a la institución militar³⁹⁸.

Portanto, a posição administrativa integra os militares na Administração Pública, embora reconhecendo a especificidade do seu tratamento em relação ao regime geral aplicável aos funcionários do Estado. Neste sentido, estas teses administrativas assentam as suas posições com base nos princípios aplicáveis à Administração Pública que acabam afectado também as Forças Armadas, nomeadamente, a lealdade à Constituição, o respeito ao princípio da legalidade e às instituições democráticas e à subordinação aos órgãos do poder político legitimamente instituídos.

4.2. Visão institucional

A concepção institucional das Forças Armadas tem também vários adeptos. Para MARTINS afirma que «no que diz respeito à Instituição Militar, é fácil

³⁹⁸ GEA, Joaquín López de. “El estatuto jurídico de las fuerzas Armadas”, in: *Revista de Derecho UNED*, n.º 12, 2013, pp. 398-399.

encontrar elementos que enformam uma identidade como grupo social distinto dentro da comunidade nacional. As Forças Armadas possuem tradições, praxes, técnicas específicas, formas específicas de comunicação e deontologia próprias»³⁹⁹.

Na Espanha, autores como TRILLO-FIGUEROA, ELORRIAGA e BURBANO defendem a concepção institucionalista das Forças Armadas.

Com efeito, escreve TRILLO-FIGUEROA que a última das possíveis explicações que justificam a inserção no Título Preliminar do preceito da Constituição dedicado às Forças Armadas é a sua natureza institucional: «Las Fuerzas Armadas son algo más que un simple denominador común terminológico. Son una unidad institucional. Si esa realidad institucional ejerce materialmente la fuerza legítima o poder coactivo que va implícito en la noción de soberanía, velando por la propia existencia del Estado, no puede concebirse que la Constitución la olvide (...) la Constitución no sólo acierta al recoger a las Fuerzas Armadas, sino también -y ello es uno de sus mejores logros- al incorporarlas al Título Preliminar, pues éste ha pretendido integrar constitucionalmente las grandes realidades institucionales contemporáneas»⁴⁰⁰.

No mesmo sentido, defende ELORRIAGA que é evidente que o espírito da Constituição Espanhola corrobora com ideias institucionalistas das Forças Armadas. Segundo ele a vontade constituinte é muito clara sobre isso e legitima a instituição nacional das Forças Armadas com carácter próprio e inconfundível entre as instituições do Estado⁴⁰¹.

Para BURBANO, as Forças Armadas, enquanto organismo social, reúnem essas notas de objectividade, ordenação, especificidade, organização, estabilidade e propósito que, entre outros, as caracterizam e configuram a instituição. As FAs

³⁹⁹ MARTINS, François. “Estudo do contexto social na formação profissional militar”, in: *Nação e Defesa*, n.º 12, outubro-dezembro de 1979, p. 119.

⁴⁰⁰ TRILLO-FIGUEROA, Federico M-Conde. “Esbozo de una construcción institucional”, in: *Revista de Estudios Políticos*, n.º 12, noviembre-diciembre 1979, pp. 105 e ss.

⁴⁰¹ ELORRIAGA, Gabriel Fernandez. “El artículo 8 de la Constitución y la institución nacional de las Fuerzas Armadas”, in: *El colectivo Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Vol. IV, p. 2549.

são, portanto, uma instituição do Estado que, em última análise, persegue os mesmos fins que ele⁴⁰².

Em conclusão, a perspectiva institucional assenta os seus argumentos em várias características da condição militar, que permitem devidamente delimitar da sociedade as Forças Armadas. Tais valores assentam em elementos bem distintos, nomeadamente, a sua auto-regulação, a auto-reflexão, deontologia profissional própria, a sua não intervenção na vida política e suas missões são sempre sagradas e de grande honra.

São estas características que tornam as Forças Armadas numa instituição especial, não se confundindo o militar com um funcionário público: o militar é, sobretudo, o «soldado» - aquele que, tocado por uma vocação especial de serviço à Pátria, consciente dos sacrifícios que terá que empreender para realizar a sua tarefa, livremente se disponibiliza para se submeter às mais apertadas exigências de uma disciplina e deontologia profissional especial.

Analisa-se a seguir a perspectiva moçambicana.

4.3. A perspectiva moçambicana

O estudo da perspectiva moçambicana será fundamentada com o estudo, em primeiro lugar, da condição militar e as restrições dos direitos aos militares; para depois tomar-se a posição sobre se as Forças Armadas são uma instituição *a se* ou constituem a Função pública no sentido amplo.

4.3.1. A condição militar

A condição militar pode ser entendida como o acervo de direitos e deveres do pessoal das Forças Armadas, esteja ou não nos quadros permanentes, que decorrem do respectivo estatuto militar, pelo facto de se encontrarem especialmente ligados à prossecução das missões das Forças Armadas⁴⁰³.

⁴⁰² BURBANO, Pablo Casado. “Las Fuerzas Armadas en la nueva Constitución española”, in: *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 36, julio-diciembre, p. 9.

⁴⁰³ O artigo 37 da LDNFA diz que «a condição militar estabelece o regime a que deve obedecer o exercício dos direitos e o cumprimento dos deveres pelos militares dos quadros permanentes

Mas sublinhe-se que nem todo o pessoal afecto à instituição militar está sujeito à condição militar. Com efeito, hodiernamente, “... têm vindo a multiplicar as situações em que os funcionários das Forças Armadas não estão submetidos à condição militar, o que pode suceder nestes casos:

- *Os dirigentes das estruturas administrativas;*
- *os funcionários civis das Forças Armadas*”⁴⁰⁴.

É a condição militar que configura diferentemente os militares dos restantes prestadores públicos da Administração. As características fundamentais da condição militar, em Moçambique, são:

- “a) subordinação ao interesse nacional e ao poder político democraticamente instituído;
- b) permanente disponibilidade para lutar em defesa da Pátria, se necessário com o sacrifício da própria vida;
- c) sujeição aos riscos inerentes ao cumprimento das missões militares, bem como à formação, instrução e treino que as mesmas exigem, quer em tempo de paz, quer em tempo de guerra;
- d) subordinação à hierarquia militar nos termos da lei;
- e) aplicação de um regime disciplinar próprio;
- f) permanente disponibilidade para o serviço, ainda que com o sacrifício de interesse pessoal;
- g) restrição do exercício de alguns direitos e liberdades;
- h) obrigação de adoptar, em todas as situações, uma conduta conforme com o código de honra e a ética militar, por forma a contribuir para o prestígio e valorização moral das Forças Armadas;

em qualquer situação e pelos restantes militares enquanto na efectividade de serviço, assim como os princípios orientadores das respectivas carreiras».

⁴⁰⁴ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [10], p. 441. Na verdade, “«não basta que certas categorias de cidadãos com funções de autoridade estejam por lei sujeitas ao regulamento da disciplina militar para, de forma automática, serem também considerados 'militares' para outros efeitos, designadamente para efeitos de restrição dos direitos (...); também é insuficiente recorrer a conceitos vagos como condição militar ... para neles se incluírem, discricionariamente ..., várias categorias de 'agentes da função pública' com funções de polícia ...» (Acórdão n.º 103/87, de 6 de Maio, já citado nota n.º 305).

i) atribuição de direitos, compensações e regalias, designadamente nos domínios da segurança social, assistência, remuneração, carreiras e formação”⁴⁰⁵.

A condição militar porque estabelecida na lei, pode ser questionada constitucionalmente em confronto com o nº 3 do artigo 56 da Constituição que diz que «*A lei só pode limitar os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição*». Ora, a condição militar não encontra guarida ao nível constitucional, o que daria a impressão de restrições inconstitucionais a direitos e liberdades do pessoal militar.

O Professor Jorge Bacelar GOUVEIA entende que apesar de o conceito de condição militar, “... estar ausente do léxico constitucional, se torne inconstitucional, *mas a validação deste conceito legal pode assumir contornos problemáticos, complicando-se a respectiva tarefa hermenêutica nalgumas situações pontuais*”⁴⁰⁶.

No caso Português, a situação aparece, de facto, mais de hermenêutica do que de conteúdo. Com efeito, por exemplo, o artigo 27 da CRP estabeleceu um conjunto de excepções ao princípio da liberdade, nomeadamente «*3. Exceptua-se deste princípio a privação da liberdade, pelo tempo e nas condições que a lei determinar, nos casos seguintes: ... d) Prisão disciplinar imposta a militares, com garantia de recurso para o tribunal competente*».

O artigo 270.º da CRP também criou uma norma geral legitimadora de restrições legislativas, a qual pode ser objecto de várias interpretações:

«*A lei pode estabelecer, na estrita medida das exigências próprias das respectivas funções, restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva e à capacidade eleitoral passiva por militares e agentes militarizados dos quadros permanentes em serviço efectivo, bem como por agentes dos serviços e*

⁴⁰⁵ Cfr. Art.º 38 da LDNFA.

⁴⁰⁶ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [10], p. 440.

das forças de segurança e, no caso destas, a não admissão do direito à greve, mesmo quando reconhecido o direito de associação sindical».

No caso moçambicano, a Constituição nada disse sobre certas legitimizações do legislador à restrição de direitos e liberdades fundamentais, ao contrário, ela proíbe as restrições de direitos e liberdades fundamentais que não decorram da própria Constituição (art.º 56/3), e não havendo uma norma excepcional a esta regra geral, a situação da análise da constitucionalidade das restrições decorrentes da condição militar torna-se mais complexa.

O Conselho Constitucional, em várias decisões suas tem mantido uma jurisprudência interpretativa da Constituição, que proíbe restrições ao nível da lei que não sejam em face da própria Constituição. Com efeito, o Acórdão nº 3/CC/2011, de 7 de Outubro, publicado no B.R. nº 41, 1ª Série, 4º Suplemento, de 18 de Outubro de 2011-Processo nº 02/CC/2011, sufragou a doutrina geral de que todas as normas que integram “... a categoria de “direitos, liberdades e garantias individuais” e, conseqüentemente, sujeita-se ao regime específico estabelecido no artigo 56 da Constituição, do qual importa destacar os seguintes princípios: (i) aplicabilidade directa dos preceitos consagrados dos direitos, liberdades e garantias; (ii) vinculatividade das entidades públicas e privadas (...)”.

Ora, a questão que se coloca é igual a colocada por VIEIRA DE ANDRADE «se será correcto ... qualificar como legalmente irrestringíveis uma série de direitos e liberdades constitucionais, desse modo, proibindo, por inconstitucionalidade, qualquer limitação destes por via legislativa»⁴⁰⁷.

Independentemente de qualquer justificação, entende-se que a Constituição devia, pelo menos, ter criado um núcleo de normas relativas à autorização por via legislativa de restrições aos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, decorrentes, por exemplo, da condição militar. Tal norma constitucional deveria ser a que consta do número 1 do artigo 43 da

⁴⁰⁷ ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 2.ª ed., Coimbra: Almedina, 2000, p. 289.

LDNFA: «*Os militares gozam de todos os direitos e liberdades reconhecidos aos demais cidadãos, estando o exercício de alguns desses direitos sujeito a restrições em função dos imperativos da defesa nacional e da condição militar*».

Da condição militar resulta⁴⁰⁸:

- As restrições especiais dos direitos e liberdades fundamentais;
- Os direitos e deveres próprios dos militares;
- Sanções específicas dos militares.

4.3.1.1. As restrições dos direitos aos militares das Forças Armadas

Uma das consequências da submissão dos militares ao estatuto especial ou à condição militar é a restrição de um conjunto de direitos e liberdades fundamentais; entendendo-se existir «restrição de direitos», quando “... o âmbito de protecção de um direito fundado numa norma constitucional é directa ou indirectamente limitado através da lei (...). Só deve falar-se de uma restrição de direitos quando uma efectiva limitação do âmbito de protecção desses direitos”⁴⁰⁹.

Segundo o Professor Bacelar GOUVEIA, as restrições aos direitos fundamentais podem assumir duas categorias:

“- *restrições totais de direitos fundamentais*, que pura e simplesmente não podem ser exercidos pelos militares: liberdade sindical, direito à criação e integração de comissões de trabalhadores e direito à greve;

- *restrições parciais de direitos fundamentais*, que apenas podem ser aplicadas nalgumas das suas faculdades, devendo ainda acrescentar-se outras restrições parciais que não são reguladas ...”⁴¹⁰ pela LDNFA, “como sucede em matéria de acesso ao Provedor de Justiça”⁴¹¹.

As restrições dos direitos e liberdades fundamentais aos militares, em Moçambique, decorre de uma cláusula legal decorrente da caracterização da

⁴⁰⁸ Ver para mais GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [10], p. 441.

⁴⁰⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5.^a Ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 1258.

⁴¹⁰ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [10], p. 443.

⁴¹¹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [10], p. 444.

condição militar prevista na LDNFA, nomeadamente, o «art.º 38, alínea g) *restrição do exercício de alguns direitos e liberdades*».

Assim, nos termos do número 2 do artigo 43 da LDNFA, são direitos ou liberdades fundamentais objecto de restrições parciais aos militares em efectividade de funções ou no activo: «o exercício *dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação, petição colectiva e a capacidade eleitoral passiva*».

Quanto à *liberdade de expressão*, que tem como conteúdo «..., nomeadamente, a faculdade de divulgar o próprio pensamento por todos os meios legais, e o exercício do direito à informação não podem ser limitados por censura»⁴¹². Com efeito, os militares «*não podem fazer declarações públicas de carácter político ou quaisquer outras que ponham em risco a coesão, a disciplina e o apartidarismo das Forças Armadas ou desrespeitem o dever de isenção política dos seus elementos; não podem, sem autorização superior, fazer declarações públicas que abordem assuntos respeitantes às Forças Armadas, excepto se tratar de artigos de natureza exclusivamente técnica inseridos em publicações editadas pelas Forças Armadas e da autoria de militares que desempenhem funções permanentes na respectiva direcção ou redacção*»⁴¹³.

A restrição à «liberdade de expressão» fundamenta-se, não na «censura, prévia ou subsequente»⁴¹⁴, mas na necessidade de defesa de bens e valores jurídico-constitucionais, com vista a protecção dos superiores interesses do povo moçambicano, logo do Estado, nomeadamente, a segurança nacional, o segredo de Estado e, por fim, o próprio Estado de Direito Democrático.

Em relação ao *direito de reunião e manifestação*⁴¹⁵, os militares «*não podem convocar qualquer reunião ou manifestação de carácter político, partidário ou sindical*». Esta restrição não inclui o dever de não participar ou

⁴¹² Cfr. Art.º 48/2 da CRM.

⁴¹³ Cfr. Art.º 43/2-a); b) da LDNFA.

⁴¹⁴ MACHADO, Jonatas E. M. “Liberdade de expressão- Dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social”, in: *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002, p. 453.

⁴¹⁵ Ver art.º 51 da CRM: «*Todos os cidadãos têm direito à liberdade de reunião e manifestação nos termos da lei*».

assistirem reuniões de carácter político-partidária e sindical, só que não poderão usar da palavra, nem contribuir para a sua organização, preparação e condução.

A proibição do direito de reunião ou manifestação aos militares radica do facto de ser “... notório que as manifestações são um meio poderoso de influenciar ou induzir alterações mais ou menos profundas no sistema político social. Por outro lado, são inúmeras as possibilidades de uma manifestação entrar em escalada de violência, se induzida por comportamento excessivo dos poderes públicos ou por sectarismo de contra-manifestantes ou por extremismo dos próprios manifestantes”⁴¹⁶.

Os *militares não podem gozar do direito de associação*⁴¹⁷. Esta proibição decorre da incompatibilidade entre a «condição militar» e o conteúdo do direito de associação, segundo o qual «*As organizações sociais e as associações têm direito de prosseguir os seus fins, criar instituições destinadas a alcançar os seus objectivos específicos e possuir património para a realização das suas actividades*». Faz sentido esta restrição, visto que, em efectividade de funções, os militares estão ao serviço do povo moçambicano e com finalidade de salvaguarda da independência nacional e integridade territorial; não podem, por conseguinte, vincularem-se a outros interesses ou fins estranhos aos definidos para a instituição militar, que é a defesa militar da República contra a ameaça ou agressão armada externa.

Resulta imediatamente da proibição de associação, a recusa aos militares do direito à liberdade sindical e o direito à greve.

A liberdade sindical é corolário da liberdade de associação, por isso, a sua restrição decorre deste facto de ser uma dimensão natural do direito de associação.

Quanto ao direito à greve, o artigo 87 da CRM consagra esta faculdade a todos os trabalhadores por conta de outrem. Mas o conceito de trabalhador não

⁴¹⁶ PIMENTEL, Luís Manuel de Oliveira. “*A Restrição de Direitos aos Militares das Forças Armadas*”, *ob. cit.*, [362], p. 150-151.

⁴¹⁷ Art.º 52/1 da CRM: «Os cidadãos gozam da liberdade de associação».

permite enquadrar os militares, e resulta tal excepção da cláusula restritiva dos direitos dos militares.

O direito à greve é, por natureza, incompatível o seu exercício pelos militares. A greve é uma das formas de luta laboral⁴¹⁸, constituindo, portanto, um verdadeiro conflito colectivo, que implica “(...) uma contraposição de interesses seguida ou acompanhada de uma não coincidência de opiniões quanto à saída a adoptar”⁴¹⁹. Pelo conceito de greve apresentado e pelas suas características, esta faculdade é objecto de restrição aos militares, por várias razões: (i) evitar-se pôr em risco a independência nacional, a integridade do território nacional, a soberania nacional, pois os militares devem defender a república em caso de ameaça ou ataque armado; (ii) o princípio da disciplina e do comando hierárquico único impede qualquer possibilidade de paralisação dos serviços de defesa militar da república; (iii) deriva também da própria condição militar que coloca as Forças Armadas ao serviço do povo moçambicano e, pelo facto, não se podem levantar contra o próprio povo e o próprio Estado, que devem defender, pois a greve mergulharia a Nação num total caos.

Os militares «*não podem promover ou apresentar petições colectivas dirigidas aos órgãos de soberania ou aos respectivos superiores hierárquicos sobre assuntos de carácter político ou respeitantes às Forças Armadas*»⁴²⁰, pois, constituiria um levantamento contra os órgãos a quem se devem subordinar, o que levaria a uma pressão material incompatível com a posse de arma, visto que esta podia ser transformada num instrumento de pressão aos órgãos e superiores hierárquicos, quebrando a disciplina e a isenção política ou apartidarismo. Aliás, o direito de petição é, por natureza, um verdadeiro direito político, cuja decisão e apreciação assentam também em pressupostos de conveniência política.

Quanto às inelegibilidades, os militares em efectividade de funções «*são inelegíveis para a Presidência da República, para a Assembleia da República,*

⁴¹⁸ Para além da greve existem outras formas de luta laboral, nomeadamente, o boicote.

⁴¹⁹ CORDEIRO, António Menezes. *Manual de Direito do Trabalho*, Coimbra Editora, 1994, p. 362.

⁴²⁰ Cfr. Art. ° 43/2-d) da LDNFA.

para as assembleias e órgãos municipais e de povoação»⁴²¹, salvo se passarem à reserva, ou, nos tempos de paz, em licença ilimitada/sem remuneração⁴²².

Os militares em efectividade de funções não «... *podem exercer actividades na função pública, excepto nos casos previstos na lei*»⁴²³. Nos termos do Estatuto dos militares das Forças Armadas, os militares só podem exercer actividades na Função Pública, quando se encontrarem na situação de prestação de serviço em «comissão especial». Com efeito, considera-se «*comissão especial o exercício de cargos ou o desempenho de funções públicas que não sendo de natureza militar, assumam interesse nacional*»⁴²⁴.

4.3.1.2. Os deveres e direitos dos militares

Os deveres dos militares encontram-se cotejados na LDNFA e, em especial, no Estatuto do Militar das Forças Armadas de Defesa de Moçambique, aprovado pelo Decreto n.º 20/2018, de 26 de abril. Na enunciação dos deveres dos militares das Forças Armadas, a Lei começa por indicar um conjunto de princípios rectores dos deveres das Forças Armadas, nomeadamente (art.º 6 do Estatuto):

- A subordinação dos militares ao serviço do povo moçambicano;
- Respeito pela legalidade e actuação no sentido de reforçar, na comunidade, a confiança na acção desenvolvida pela instituição que serve;
- O respeito pelos princípios da honra, da lealdade e dedicação ao serviço, devendo enfrentar com coragem os riscos inerentes às missões que lhe forem atribuídas;
- Em estado de guerra, sítio ou emergência, o militar cumpre as missões que lhe forem superiormente cometidas para a defesa da pátria, se necessário com o sacrifício da própria vida.

Este leque de deveres pode ser classificado em gerais e específicos.

⁴²¹ Cfr. Art.º 43/2-e) da LDNFA.

⁴²² Art.ºs 104-105 do Decreto n.º 20/2018, de 26 de abril.

⁴²³ Art.º 43/2-f) da LDNFA.

⁴²⁴ Cfr. Art.º 154/1 do Decreto n.º 20/2018, de 26 de abril.

São deveres gerais dos militares:

- “a) proceder com dignidade e zelar pelo prestígio da instituição militar; b) proceder com lealdade para com os outros militares; c) comportar-se de acordo com a dignidade da sua função e posto mesmo fora de serviço; d) observar, quando destacado no estrangeiro, as regras de comportamento que regem as forças militares ou de segurança dos respectivos países; e) praticar a camaradagem, sem prejuízo dos princípios da honra e das regras da disciplina; f) cumprir e fazer cumprir a disciplina; g) usar a força somente com legitimidade e quando tal se revele estritamente necessário; h) usar uniforme, excepto nos casos em que a lei o prive ou seja expressamente determinado ou autorizado ao contrário; i) comprovar a sua identidade e situação sempre que solicitado pelas autoridades competentes”⁴²⁵.

São deveres específicos dos militares:

a) *o dever de obediência*: este dever tem implicações especiais, diferentes da Função Pública. Na Função Pública, a obediência é às ordens e instruções legais do legítimo superior hierárquico e em matéria de serviço. O subalterno não pode cumprir ordens e instruções que sejam criminais e, condicionalmente, as ordens que forem ilegais, o seu cumprimento só pode ocorrer depois de asseguradas pelo direito de respeitosa representação⁴²⁶⁻⁴²⁷. Ora, no campo militar as coisas não se passam totalmente deste modo. Existem, essencialmente, três excepções:

- A primeira resulta do princípio de comando em cadeia, que implica um dever especial de obediência, do qual pode resultar na derrogação, em tempos de guerra ou estados de sítio ou de emergência, dos limites do dever de obediência à prática de actos criminosos, desde que seja em missão de defesa da Pátria;

⁴²⁵ Cfr. Art.º 15 do Estatuto do Militar das Forças Armadas de Moçambique.

⁴²⁶ Cfr. Art.º 7 do Estatuto dos Militares da FADM.

⁴²⁷ Cfr. MACIE, Albano. *Lições de Direito Administrativo Moçambicano, em especial, Funcionários e Agentes do Estado*, Vol. II. Maputo: B&B Printers, 2015, pp. 272-274.

- A segunda deriva do facto de que o militar, embora subalterno, pode exercer poderes de autoridade em certas circunstâncias, respondendo individualmente pelos actos que decorrerem dos excessos;

- A terceira tem origem nos sacrifícios que o dever de obediência arrasta consigo mesmo, em particular, no estado de guerra, sítio ou de emergência, em que o militar deve cumprir as missões que lhe forem cometidas para a defesa da pátria, nem que impliquem o sacrifício da própria vida.

b) *o dever de disponibilidade*: o militar mantém permanente disponibilidade para o serviço, ainda que com o sacrifício dos interesses pessoais, devendo comunicar o seu domicílio habitual ou o local onde possa ser encontrado (art.º 9 do Estatuto).

c) *o dever de sigilo*, que consiste no cumprimento rigoroso das normas de segurança e guarda de sigilo quanto aos factos e matérias classificadas de que toma conhecimento em virtude do exercício das suas funções, mesmo que o militar se encontre fora de efectividade de funções (art.º 10 do Estatuto).

d) *o dever de tutela*, cujo conteúdo consiste no que o militar deve zelar pelos interesses dos seus subordinados e dar conhecimento, através da via hierárquica, dos problemas que tenha conhecimento e àqueles que o digam respeito (art.º 11 do Estatuto).

e) *o dever de responsabilidade*, que é inerente aos militares que exercem funções de comando, direcção ou chefia. Este dever implica o exercício de poderes de autoridade, cujo conteúdo é i) responder pelos actos que por si ou por sua ordem forem praticados; ii) não retirar vantagens directas ou indirectas dos poderes de autoridade que exerce; iii) nalguns casos, implica o exercício do poder disciplinar sobre os militares subalternos. O poder de autoridade tem como limites a Constituição, as leis, os regulamentos, as convenções internacionais, as leis humanitárias e os costumes de guerra (art.º 12 do Estatuto).

Quanto aos direitos, há a registar que os militares gozam de todos os direitos, liberdades e garantias reconhecidos a todos os cidadãos, sem prejuízo das restrições legais já analisadas. Com efeito, são direitos específicos dos militares, os seguintes:

- *O direito a honras militares*, que consiste no uso de uniforme, títulos, honras, precedências, imunidades e isenções adequadas à condição militar (art.º 18 do Estatuto);

- *O direito à remuneração*, que comporta o direito de auferir um salário ou compensação financeira e suplementos de acordo com a forma de prestação do serviço militar e a sua condição militar (art.º 19 do Estatuto).

- *O direito de apresentar petições, participações e queixas, a título individual, aos superiores hierárquicos; ter um defensor em processos disciplinares, reclamações ou recursos; receber apoio e patrocínio judiciário, dispensa de pagamento de despesas judiciárias e custas e demais despesas judiciais para a defesa dos seus direitos e do seu bom nome e reputação, sempre que afectados por causa do serviço nas Forças Armadas* (art.º 22 do Estatuto);

- *O direito ao transporte e alojamento no exercício de determinadas funções* (art.º 22 do Estatuto).

Para além dos direitos específicos, os militares têm direitos gerais, nomeadamente, “beneficiar, para si e para sua família de assistência médica, medicamentosa e hospitalar, bem como de meios auxiliares de diagnóstico ...; b) beneficiar de um sistema de protecção, abrangendo designadamente pensões de reforma, de sobrevivência, de sangue e de invalidez e outras de assistência e apoio social e funerário, incluindo transladações ...; c) beneficiar das disposições constantes da lei em matéria de maternidade e paternidade” (art.º 23 do Estatuto).

Um dos direitos dos militares em efectividade de funções é o enquadramento numa carreira profissional: a carreira militar.

O estudo da carreira militar será fundamentado com a perspectiva que se adoptar sobre a natureza da instituição militar. Mas antes deste ponto, deve

afirmar-se que a violação de deveres militares importa a aplicação de sanções de diversa natureza: disciplinares e/ou criminais.

Para este trabalho, relevam as sanções disciplinares.

4.3.1.3. Sanções militares de natureza disciplinar

A Lei n.º 10/2012, de 8 de fevereiro, autorizou o Governo a aprovar o Regulamento de Disciplina Militar das Forças Armadas de Defesa de Moçambique, através do Decreto-Lei n.º 1/2012, de 14 de agosto (RDM). As sanções disciplinares militares são resultado de cometimento de infracções. Com efeito, diz-se «infracção disciplinar militar» toda a omissão ou acção contrária ao dever militar que, por lei, não seja qualificado como crime (art.º 4 do (RDM).

São sanções disciplinares militares:

a) a repreensão. A repreensão tem como conteúdo, a declaração feita em particular ao infractor de que é censurado pela prática de determinado acto ou omissão que constitui violação do dever militar. Esta sanção é aplicada ao militar que pratique infracções que não tragam prejuízo ou descrédito para as Forças Armadas de Defesa de Moçambique, ao Estado ou para terceiros (art.º 26 do RDM).

b) a repreensão agravada. Esta sanção difere-se quanto ao conteúdo da anterior pela qualidade de sujeitos a que se dirige. Com efeito, esta sanção só é aplicável aos oficiais e sargentos perante oficiais e sargentos de graduação ou antiguidade igual ou superior a do infractor e em relação a praças, em formatura da sub-unidade do punido. Cabe à sanção de repreensão agravada, as infracções relativas (i) ao não cumprimento exacto, pronto e leal das ordens e instruções legais dos superiores hierárquicos relativos ao serviço, desde que não resulte descrédito ou prejuízo à instituição militar; (ii) ausência até quarenta e oito horas de serviço durante o mês; (iii) não mostre deferência aos símbolos e autoridades; (iv) não participe nos actos e solenidades sem justificação; (v) deixe de prestar contas do seu trabalho (art.º 27 do RDM).

c) a detenção ou corte de licença de saída da unidade. A detenção consiste na permanência contínua do infractor num aquartelamento ou navio durante o cumprimento da pena, apresentando-se nas formaturas, sempre que for ordenado a apresentar-se ao Oficial-Dia e realizando serviço interno da unidade, que por escala lhe pertencer. Esta sanção é designadamente aplicável ao militar que: (i) não zeze pela manutenção e conservação dos bens militares a seu cargo; (ii) exerça uma função remunerada sem autorização; (iii) esbanje ou permita o esbanjamento e não use racionalmente e com austeridade os meios humanos, materiais e financeiros disponíveis; (iv) tolere manifestações de tribalismo, regionalismo e racismo; (v) assedie materialmente ou sexualmente os seus colegas no local de serviço; (vi) não se apresente com pontualidade, correcção, asseio e aprumo nos locais onde deva comparecer por motivo de serviço; (vii) se apresente em estado de embriaguez ou sob efeito de substâncias psicotrópicas ou alucinogénias no serviço; (viii) não aceite exercer funções em qualquer lugar para onde seja designado; (ix) pratique nepotismo, favoritismo, patrimonialismo e clientelismo na admissão, promoção e movimentação de pessoal (art.º 28 do RDM).

d) corte de vencimento ou subsídio. Esta sanção consiste no desconto do vencimento ou subsídio dos militares a favor do Estado, quando o militar tenha falta de zelo no cumprimento dos seus deveres; falte ao serviço durante cinco dias seguidos ou nove interpolados num ano civil sem justificação; não use com correcção o uniforme militar em dez dias seguidos ou interpolados durante o mês (art.º 29 RDM).

e) dispensa compulsiva de serviço. Esta sanção consiste na dispensa do militar de efectividade de funções por comportamento incompatível com a condição de militar, mantendo, no entanto, o direito à remuneração prevista para a situação de reserva. Esta sanção é aplicável aos militares dos quadros permanentes das Forças Armadas e resulta, no geral, da prática das seguintes

infracções: (i) prática de actos atentatórios ao prestígio e dignidade das Forças Armadas; (ii) divulgar ou permitir a divulgação de informação militar classificada que conheça em razão de serviço; (iii) abandonar injustificadamente o local ou sector de trabalho, recusando enfrentar riscos ou dificuldades resultantes do próprio serviço ou local; (iv) demonstrar negligência à missão que lhe tiver sido confiada em país estrangeiro ou não regresse logo após o cumprimento da mesma (art.º 30 do RDM).

f) expulsão, que consiste no afastamento definitivo do militar no exercício de quaisquer funções nas instituições militares, com perda de todos os direitos adquiridos no exercício destas funções. Esta pena é aplicada em processo disciplinar aberto para o efeito ou como efeito de uma sentença judicial. A expulsão resulta da prática de actos atentatórios à unidade nacional; ao prestígio ou dignidade das Forças Armadas ou do Estado; agressão, injúria ou desrespeito grave a qualquer cidadão ou militar no local de trabalho ou fora dele por assunto relacionado com o serviço; incitamento aos militares à indisciplina, à desobediência às leis ou ordens legais dos superiores hierárquicos; desvio de fundos ou bens das Forças Armadas ou do Estado; pratique actos de improbidade administrativa; viole o segredo militar ou confidencial que afecte ou traga prejuízos às Forças Armadas ou ao Estado (art.º 31 do RDM).

4.3.2. A natureza das Forças Armadas em Moçambique

Será que o artigo 33/1 da LDNFA, que integra as Forças Armadas na administração directa do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional, é suficiente para determinar a natureza das Forças Armadas?

Tem elas um carácter «institucional» ou «administrativo»?

Tem-se dito que a perspectiva a adoptar, nela “... descansa, en última instancia, en una distinta visión sobre la naturaleza y modo de ser de los Ejércitos,

que se proyecta sobre la elaboración e interpretación del Ordenamiento jurídico aplicable a los mismos”⁴²⁸.

A perspectiva institucional está estritamente ligada à perspectiva ocupacional, constituindo as Forças Armadas um grupo social bem definido, presidido por um sistema de valores próprios e característicos, com ética própria, que confere particularidades aos militares em relação aos demais grupos colectivos na Administração Pública. Isto é, as Forças Armadas têm um estatuto próprio que é construído a partir da sua própria ordem através de valores como «Pátria, honra, deveres sagrados, subordinação ao serviço do Povo moçambicano, disciplina, sacrifício da própria vida», o que não acontece em relação aos funcionários públicos.

A perspectiva administrativa orienta-se no sentido de que as Forças Armadas estão incluídas na «Função Pública no sentido amplo»⁴²⁹ e, como tal, o Direito da Função Pública não é obstáculo para a salvaguarda dos valores institucionais das Forças Armadas⁴³⁰.

As duas perspectivas não são totalmente incompatíveis:

“Sin embargo, lo cierto es que la defensa de los valores y principios «institucionales» de las Fuerzas Armadas en la Administración Pública (y el consiguiente rechazo de la aplicación del Ordenamiento jurídico-administrativo en este ámbito). Al contrario, no existe contradicción alguna entre la caracterización (sociológica e incluso axiológica) institucional de los Ejércitos, y su incardinación en la Administración Pública con el correlativo sometimiento a los principios del Derecho Administrativo en todo lo relativo a la determinación del estatuto jurídico-profesional de los militares. Cuestión distinta es que la articulación de ese estatuto deba tomar como presupuesto y punto de partida el respeto a esas pautas o parámetros institucionales, pero la

⁴²⁸ TESTAUT, Pedro Escribano. “La Carrera Militar tras la Ley 17/1989”, in: *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 71, enero-junio 1998, p. 51.

⁴²⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição Portuguesa*, ob. cit., [45], p. 947.

⁴³⁰ TESTAUT, Pedro Escribano. “La Carrera Militar tras la Ley 17/1989”, ob. cit., [428], p. 59.

efectiva construcción del régimen jurídico del personal militar profesional no puede realizarse sino con arreglo a los principios del Derecho Administrativo. Puede afirmarse, en este sentido, y sin temor a errar, que el Derecho de la función pública no es un obstáculo para la salvaguarda de esos valores institucionales. Al contrario, si en algo se ha insistido por la doctrina una y otra vez es en el transfondo ético que debe impulsar al estatuto funcionarial. Las especialidades que exige la organización militar se han servido tradicionalmente y se sirven en la actualidad con normas jurídico-administrativas, cuyo sistema de principios nunca ha entrado en colisión con la caracterización institucional de los Ejércitos”⁴³¹.

A integração das Forças Armadas na administração directa do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional, feita pela LDNFA (art.º 33/1), pode levar a uma conclusão precipitada de que o problema da natureza jurídica nesta ordem jurídica está esgotado.

Mas longe disso!

O conteúdo da condição militar e os valores que enformam as Forças Armadas pode induzir para uma outra forma de ver a natureza da instituição militar.

Nos Estados Unidos, tem sido construída a tese segundo a qual as Forças Armadas pertencem a uma «comunidade separada» (*separate community*), “... que corresponde essencialmente a uma cláusula de não justiciabilidade dos assuntos militares assente na ideia de que os tribunais não dispõem de competência ou preparação para julgar as questões suscitadas no interior da instituição castrense”⁴³²⁻⁴³³.

⁴³¹ TESTAUT, Pedro Escribano, “La Carrera Militar tras la Ley 17/1989”, *ob. cit.*, [428], pp. 58-59.

⁴³² ARAÚJO, António de. “Direitos e deveres fundamentais dos cidadãos perante a Defesa Nacional”, *ob. cit.*, [16], p. 315.

⁴³³ Alguns autores portugueses procuraram conceber as Forças Armadas como «campo social semi-autónomo/ Estado paralelo/Ordem Constitucional paralela» e suas implicações para o Direito (TENREIRO, Mário Paulo. “O Direito na instituição militar”, in: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 21, novembro de 1986, pp. 242).

No caso *ORLOFF V. WILLOUGHBY*⁴³⁴, o Supremo Tribunal de Justiça dos Estados Unidos da América desenvolveu a teoria de que as Forças Armadas constituíam uma «*separate community*» da seguinte maneira:

“The responsibility for setting up channels through which such grievances can be considered and fairly settled rests upon the Congress and upon the President of the United States and his subordinates. The military constitutes a specialized community governed by a separate discipline from that of the civilian. Orderly government requires that the judiciary be as scrupulous not to interfere with legitimate Army matters, as the Army must be scrupulous not to intervene in judicial matters. While the courts have found occasion to determine whether one has been lawfully inducted, and is therefore within the jurisdiction of the Army and subject to its orders, we have found no case where this Court has assumed to revise duty orders as to one lawfully in the service».

Mas as restrições de alguns direitos e liberdades fundamentais aos militares conduziu ao surgimento das teorias⁴³⁵ de «relações especiais de poder» ou «estatutos de sujeição». Estas teorias serviram também para o acantonamento jurídico das Forças Armadas e nascem na doutrina alemã do século XIX, a partir da ideia segundo a qual o Direito só poderia regular as relações entre particulares ou entre o Estado e os particulares, não devendo extravasar para o âmbito das relações estabelecidas no interior do Estado. Através desta concepção, dentro da Administração Pública, haveria certos domínios subtraídos do regime geral, sobre os quais aplicar-se-ia uma espécie de direito doméstico, que permitiria o surgimento de relações funcionais especiais, das quais resultaria a formação de um «espaço livre» que legitimaria o desrespeito pelos direitos fundamentais no

⁴³⁴ U.S. Supreme Court, «Case Orloff v. Willoughby», 345 U.S. 83 (1953), Argued January 13, 1953, Decided March 9, 1953. (Sublinhado nosso).

⁴³⁵ ARAÚJO, António de. «Direitos e deveres fundamentais dos cidadãos perante a Defesa Nacional», *ob. cit.*, [16], pp. 318-319.

seio de «ghettos» ou «redutos» absolutamente subtraídos às normas de protecção dos particulares⁴³⁶.

Segundo esta concepção, “... Otto MAYER distinguiu, então, as relações gerais, que assentariam numa ideia de «dependência jurídica global», das relações especiais de poder, caracterizadas pela «mais forte dependência que, para determinados fins da Administração Pública, se estabelece para todos os particulares que se encontrem nas especiais ligações previstas»⁴³⁷.

Pelos desenvolvimentos seguintes da doutrina maioritária, entendeu-se que mesmo nas relações especiais de poder, o princípio de proporcionalidade permitiria que os direitos e liberdades fundamentais fossem limitados na exacta medida em que o fim da relação de poder o tornasse absolutamente indispensável, e, por fim, como segunda excepção, as restrições aos direitos e liberdades fundamentais só teria também lugar por força de uma norma legal que legitimasse; como também, levou, na verdade, ao «desmoronamento do velho instituto das relações especiais de poder»⁴³⁸.

Às Forças Armadas de Defesa de Moçambique é aplicável um estatuto especial, que cria um conjunto de sujeições ou restrições especiais não existentes nos estatutos da Administração Pública. Portanto, existe uma relação jurídica especial de sujeição em relação às Forças Armadas: «as restrições ao exercício dos direitos de manifestação, associação, petição colectiva, reunião e liberdade de expressão; os deveres ou obrigações excepcionais como a permanente disponibilidade para lutar em defesa da Pátria, se necessário com o sacrifício da

⁴³⁶ ESTORNINHO, Maria João. *Requiem pelo Contrato Administrativo*, Reimpressão, Almedina, 2003, p. 163.

⁴³⁷ *Apud* ESTORNINHO, Maria João, *Requiem pelo Contrato Administrativo*, *ob. cit.*, [436], p. 163, ARAÚJO, António de. “Direitos e deveres fundamentais dos cidadãos perante a Defesa Nacional”, *ob. cit.*, [16], pp. 318-319.

⁴³⁸ CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Legalidade e autonomia contratual nos Contratos administrativos*, Lisboa, 1987 (*Tese de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas*), p. 104 *apud*, ARAÚJO, António de. “Direitos e deveres fundamentais dos cidadãos perante a Defesa Nacional”, *ob. cit.*, [16], p. 319.

própria vida»⁴³⁹ e sujeição a penas disciplinares inexistentes noutros sectores da Função Pública, como a medida de detenção⁴⁴⁰.

Estas características permitem afirmar a tese de na instituição militar existir um dever especial de sujeição, que constitui o conteúdo da relação jurídico-administrativa militar, fazendo emergir um estatuto especial inexistente na Função Pública, ligado ao facto de que os militares no activo não exerçam actividade na Função Pública.

Portanto, as Forças Armadas, embora integradas na Administração Directa do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional, têm valores e princípios próprios inexistentes na Função Pública e gozam de um estatuto especial, que cria certas relações jurídicas especiais de sujeição, fazendo com que se sobreponham a uma mera caracterização administrativa ou institucionalista.

Por um lado, são os valores institucionais das Forças Armadas, nomeadamente, a honra, camaradagem, coragem, sentido de dever, espírito de missão, que permitem formar uma carreira militar *a se*; mas, por outro, são valores como a lealdade à Constituição, a subordinação ao poder político civil legítimo e o respeito pelos princípios do Estado de Direito, da legalidade e pelas instituições democráticas que confirmam também alguma característica administrativa dentro da classe castrense, pois sujeita-se «a um conjunto de vinculações jurídico-públicas que limitam a actuação da Administração, quer na sua actuação de direito público, quer de direito privado»⁴⁴¹.

⁴³⁹ Cfr. Artigo 38 da LDNFA.

⁴⁴⁰ Cfr. Artigo 28 do RDMFA.

⁴⁴¹ LEITÃO, Alexandra. “Administração Militar”, in: *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, ob. cit., [16], p. 446.

4.3.2.1. A perspectiva institucional e a profissionalização das Forças Armadas: o sistema de carreiras e a teoria ocupacional

Segundo Charles C. MOSKOS⁴⁴², autor do modelo institucional/ocupacional, teoria que procurou explicar a evolução dos exércitos desde os modelos divergentes com respeito à sociedade civil e convergentes com as estruturas civis. Com efeito, o modelo de organização militar de MOSKOS assenta na ideia de que as Forças Armadas estão passando de um formato «institucional» tradicional para um formato civil ou «ocupacional». É este formato que dá maior legitimidade à instituição castrense, através de valores expressos em termos de forte conteúdo emotivo como «deber, honor o Patria»⁴⁴³, estando os valores individuais subordinados a um bem comum mais elevado: *defesa da Pátria*.

Segundo TESTAUT os membros de uma instituição adquirem um forte compromisso com ela, plasmado numa expectativa de permanência nela ao longo da vida profissional⁴⁴⁴.

Um dos critérios que atesta a permanência ou que consigo anda ligado é o da profissionalidade.

Primeiro, o critério da permanência significa que o militar é categorizado numa carreira militar dentro dos quadros das Forças Armadas⁴⁴⁵. Este critério seria útil para diferenciar os militares em efectividade de funções nos quadros permanentes das Forças Armadas e militares em serviço efectivo normal, o qual tem a duração de dois anos, até passagem à disponibilidade⁴⁴⁶.

⁴⁴² MOSKOS, Charles C. “From Institutions to Occupation: Trends in Military Organization”, in: *Armed Forces & Society*, vol. 4, 1977, pp. 41–50.

⁴⁴³ TESTAUT, Pedro Escibano. “La Carrera Militar tras la Ley 17/1989”, *ob. cit.*, [428], p. 52.

⁴⁴⁴ TESTAUT, Pedro Escibano. “La Carrera Militar tras la Ley 17/1989”, *ob. cit.*, [428], p. 53.

⁴⁴⁵ É um critério criticável para afirmar-se a especialidade das Forças Armadas. Com efeito, escreve NEVES que “Pode arguir-se que não há propriamente uma permanência dos «objectivados das funções» e dos lugares do quadro que lhe correspondem”: são alteráveis com reajustamentos orgânico-funcionais, porque ordenados às finalidades institucionais; o funcionário permanece, por princípio, apesar da ocorrência de tais mutações (sem prejuízo de poder variar a sua inserção funcional e organizacional concreta) pelo que a nota ou critério tem uma associação subjectiva (NEVES, Ana Fernanda. *Relação Jurídica de Emprego Público*, Coimbra editora, 1999, p. 208).

⁴⁴⁶ Cfr. Art.º 4 do EMFA.

A insuficiência deste critério de permanência é preenchida pelo também insuficiente critério da profissionalidade. Este critério é defendido pelo Professor Marcello CAETANO, e consiste em o militar «... *fazer do exercício das funções ..., profissão ou o modo de vida, fazendo carreira no lugar de quadro onde se encontra provido*»⁴⁴⁷.

A teoria ocupacional nas Forças Armadas traduz-se num modelo fechado, estatutário, assente na noção de carreira, que garante uma progressão funcional e profissional, estimulando a experiência dos militares, sob um regime de regras gerais, imparciais e igualitárias no acesso, progressão e promoção na carreira militar.

Na carreira militar, o pessoal assim categorizado aufero o seu salário pelo posto que ocupa na hierarquia, que integra as patentes, antiguidade e precedências (art.º 24/1 do EMFADM).

A configuração ocupacional das Forças Armadas levou certa doutrina portuguesa a concluir que “o vínculo laboral que se estabelece entre os militares e a Administração constitui uma relação de emprego público, à qual se aplica o regime geral da função pública, com as devidas adaptações, visto que participam de forma directa na prossecução de um fim inserido nas atribuições da Administração Pública”⁴⁴⁸.

No ordenamento jurídico moçambicano esta tese não pode ser recebida integralmente. Às Forças Armadas de Defesa de Moçambique não é aplicável o regime da Função Pública, nem a título subsidiário. Aliás, o artigo 51 da LDNFA determina expressamente que «*O estatuto do militar das Forças Armadas é aprovado por legislação própria*». A regulação do regime estatutário do militar exclui *de per si* a aplicabilidade do regime da Função Pública, por ser suficiente e especial.

As carreiras militares são de três espécies⁴⁴⁹: oficiais, sargentos e praças.

⁴⁴⁷ CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, Revista e Actualizada, Almedina, 10.^a ed., 1999, pp. 606-607.

⁴⁴⁸ LEITÃO, Alexandra. “Administração militar”, *ob. cit.*, [16], p. 515.

⁴⁴⁹ Cfr. Art.º 26 do EMFADM.

A carreira de oficiais é integrada pelas categorias seguintes:

- Nos Oficiais Gerais: General de Exército ou Almirante, Tenente-General ou Vice-Almirante e Major-General ou Contra-almirante; Brigadeiro ou Comodoro;
- Nos Oficiais Superiores incluem-se o Coronel ou Capitão-de-mar-e-guerra, Tenente-coronel ou Capitão-de-fragata e Major ou Capitão-tenente;
- Nos Oficiais Subalternos, encontra-se o Capitão ou Primeiro-tenente, Tenente ou Segundo-tenente, Tenente-miliciano ou Segundo-tenente-miliciano e Alferes ou Guarda-marinha ou Subtenente;
- Nos Sargentos encontram-se o Intendente, Subintendente, Primeiro-sargento, Segundo-sargento, Terceiro-sargento e Furriel ou Subsargento;
- Nos Praças, onde desfilam o Primeiro-cabo ou Cabo, Segundo-cabo ou Marinheiro e Soldado ou Grumete.

5. Estruturas das Forças Armadas

As Forças Armadas têm uma dupla estrutura: a política e a operacional.

A estrutura política compõe-se de órgãos responsáveis também pela defesa nacional. Assim, a estrutura política integra o Presidente da República, a Assembleia da República e o Governo (Remissão: Parte II, Capítulo I, n.º 5).

Nesta componente política, é possível integrar ainda o Ministério da Defesa Nacional, uma instituição da Administração Pública directa do Estado onde se integram as Forças Armadas.

Na estrutura operacional, as Forças Armadas compõem-se do Estado-Maior-General, os ramos do Exército, da Força Aérea e da Marinha (art.º 34 da LDNFA).

Para além destas estruturas, as Forças Armadas compõem-se ainda de órgãos auxiliares da sua estrutura.

5.1. Ministério da Defesa Nacional (MDN)

O MDN é um órgão central do aparelho do Estado, responsável pela execução da política de defesa nacional, bem como assegura e fiscaliza a administração das Forças Armadas e demais órgãos e serviços dele dependentes⁴⁵⁰. É o MDN que materializa a dependência hierárquica das Forças Armadas ao Governo e, consequentemente, ao Presidente da República, pois garante a coordenação eficaz de toda a estrutura castrense.

O MDN tem, no essencial, em matéria de defesa nacional, as seguintes funções⁴⁵¹:

- Garantir a defesa da independência nacional, da soberania e da integridade territorial;
- Executar a política de defesa e segurança na componente militar;
- Assegurar a inviolabilidade do território nacional;
- Participar na protecção dos organismos, instalações ou meios civis determinantes para a garantia da vida normal das populações;
- Tomar medidas de prevenção e socorro às populações em casos de calamidades e outras circunstâncias por decisão da autoridade competente;
- Assegurar a liberdade de acção dos órgãos de soberania e o funcionamento das instituições;
- Assegurar a manutenção da paz em missões que correspondam aos interesses nacionais e internacionais;
- Garantir a consolidação da paz, da democracia e da unidade nacional;
- Propor ao Conselho de Ministros a política de defesa nacional, o conceito estratégico de Defesa Nacional e a política de armamento;
- Propor ao Presidente da República o conceito estratégico militar, as promoções a oficial general e dos oficiais generais, o sistema de forças necessário ao cumprimento das missões das Forças Armadas, a autorização para as realizações de manobras e exercícios militares internacionais;

⁴⁵⁰ Cfr. Decreto Presidencial n.º 4/2003, de 27 de novembro, que redefine as atribuições do Ministério da Defesa Nacional.

⁴⁵¹ Artigos 2 e 3 do Decreto Presidencial n.º 4/2003, de 27 de novembro.

- Estabelecer os mecanismos de execução da política de recrutamento, convocação e mobilização.

O MDN organiza-se segundo áreas de actividade, nomeadamente, da política de defesa nacional, asseguramento e administração, informações de defesa e fiscalização⁴⁵². Ao lado destas áreas, o MDN conta com direcções nacionais e três órgãos consultivos: o Conselho de Defesa Nacional, o Conselho Consultivo e o Conselho Coordenador.

5.2. Estado-Maior-General

O Estado-Maior-General é o órgão superior técnico-militar de estudo, planeamento e direcção, destinado a assegurar o cumprimento das missões atribuídas às Forças Armadas. A sua missão é, essencialmente, realizar estudos, planear, dirigir e controlar o emprego das Forças Armadas no cumprimento das missões que a estas incumbem⁴⁵³.

O Estado-Maior-General das Forças Armadas compreende o respectivo Chefe, o Vice-Chefe, os departamentos e órgãos de apoio, de inspecção, de implantação territorial e os comandos operacionais (art.º 35 da LDNFA).

O Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas é o chefe militar de mais elevada autoridade na hierarquia das Forças Armadas, sendo nomeado pelo Presidente da República, por um período de cinco anos, sob proposta do Ministro da Defesa Nacional, ouvido o CNDS⁴⁵⁴.

O Estado-Maior-General das Forças Armadas integra, organicamente, os departamentos de operações, de pessoal, de reconhecimento, de doutrina e de formação, de comunicações e da administração e finanças⁴⁵⁵.

⁴⁵² Cfr. Art.º 1 do Diploma Ministerial n.º 190/2006, de 27 de setembro.

⁴⁵³ Artigo 4 do Decreto n.º 48/2003, de 24 de dezembro, sobre a Estrutura das Forças Armadas (DEFA).

⁴⁵⁴ Cfr. Art.º 6 do Decreto n.º 48/2003, de 24 de dezembro. O Chefe do Estado-Maior-General tem como colaborador directo o Vice-Chefe do Estado-Maior-General, nomeado nos mesmos termos que o Chefe do Estado-Maior-General.

⁴⁵⁵ Cfr. Art.º 5 do Decreto n.º 48/2003, de 24 de dezembro.

O Chefe do Estado-Maior-General é responsável perante o Ministro da Defesa Nacional pela direcção, administração, preparação, disciplina e emprego das Forças Armadas (art.º 20/1 do DEFA).

Nos tempos de guerra, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assume o comando militar das operações, bem como o comando de todas as Forças de Segurança, por delegação do Presidente da República⁴⁵⁶, o que deixa claro que, nos tempos de paz, a tarefa de comando militar é própria do Comandante-Chefe das Forças Armadas.

O Chefe do Estado-Maior-General e o Vice-Chefe do Estado-Maior-General são categorizados, respectivamente, em General de Exército ou Almirante e Tenente-General ou Vice-Almirante (art.º 41 do DEFA).

5.3. Ramos das Forças Armadas

As Forças Armadas integram três ramos, nomeadamente o exército, a força aérea e a marinha. Cada ramo das Forças Armadas é dirigido por um comandante do ramo, coadjuvado por um chefe do Estado-Maior do ramo⁴⁵⁷.

Os comandantes dos ramos das Forças Armadas são os chefes militares de mais elevada autoridade na hierarquia dos seus ramos e os principais colaboradores do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, e são nomeados pelo Presidente da República, ouvido o CNDS, sob proposta do Ministro da Defesa Nacional, para um período de cinco anos, prorrogável por mais três anos⁴⁵⁸.

Os comandantes e seus chefes do Estado-Maior dos ramos das Forças Armadas são categorizados em⁴⁵⁹:

- Comandante do Exército/Major-General; Chefe do Estado-Maior/Brigadeiro;
- Comandante da Força Aérea/Major-General Chefe do Estado-Maior/Brigadeiro;

⁴⁵⁶ Cfr. Art.º 20 do DEFA.

⁴⁵⁷ Cfr. Art.º 34 do DEFA.

⁴⁵⁸ Art.º 38 do DEFA.

⁴⁵⁹ Art.º 41 do DEFA.

- Comandante da Marinha/Contra-Almirante Chefe do Estado-Maior/Comodoro.

5.4. Órgãos auxiliares da estrutura da Defesa Nacional e FADM

São órgãos auxiliares da estrutura da Defesa Nacional e Forças Armadas, “... os centros institucionais em relação aos quais a Constituição ou a lei atribui responsabilidades administrativas de acção complementar em relação à actividade de órgãos de soberania, no exercício de atribuições conexas com um dado universo material, sendo tradicionalmente investidos para o efeito, de competências de natureza consultiva, de controlo, de iniciativa, e em alguns casos, competências deliberativas”⁴⁶⁰.

Em Moçambique, são órgãos auxiliares da defesa nacional e Forças Armadas, os seguintes:

- O Conselho Nacional de Defesa e Segurança (CNDS);
- O Conselho Superior Militar (CSM);
- O Conselho Superior de Disciplina (CSD).

O CNDS “... é o órgão do Estado de consulta específica para os assuntos relativos à soberania nacional, integridade territorial, defesa do poder democraticamente instituído e à segurança”⁴⁶¹, presidido pelo Presidente da República, ao qual incumbe, no quadro actual, não longe do anteriormente fixado pela CRM de 1990:

- “Pronunciar-se previamente sobre a declaração de guerra;
- Pronunciar-se sobre a suspensão das garantias constitucionais e a declaração do estado de sítio e do estado de emergência;
- Dar parecer sobre os critérios e condições de utilização de zonas de protecção total ou parcial destinada à defesa e segurança do território nacional;

⁴⁶⁰ MORAIS, Carlos Blanco de. “Alinhamento sobre o regime da organização e funcionamento da Defesa Nacional e das Forças Armadas”, *ob. cit.*, [16], p. 93.

⁴⁶¹ Cfr. Art. ° 264 da CRM.

- Analisar e acompanhar iniciativas de outros órgãos do Estado que visem garantir a consolidação da independência nacional, o reforço do poder político democrático e a manutenção da lei e da ordem;

- Pronunciar-se sobre as missões de paz no estrangeiro”⁴⁶².

O CNDS é, por natureza, um órgão político de consulta do Chefe do Estado para assuntos de defesa e segurança, de composição democrática diversificada, nomeadamente inclui membros por inerência de funções e designados pelo PR e pela AR, neste último caso, segundo o critério de representação parlamentar⁴⁶³.

Segundo a composição definida pelo artigo 2 da Lei n.º 2/2005, de 12 de abril, que altera a Lei n.º 8/96, de 5 de julho, o CNDS é constituído:

- Pelo Presidente da República, que o preside;
- Pelo Primeiro-Ministro;
- Pelo Ministro da Defesa Nacional;
- Pelo Ministro do Interior;
- Pelo Ministro da área dos Negócios Estrangeiros e Cooperação;
- Pelo Ministro da área das finanças;
- Pelo Ministro da área dos transportes e comunicações;
- Pelo Ministro da área de justiça;
- Pelo Diretor-geral do SISE;
- Pelo Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas;
- Pelo Comandante Geral da Polícia;
- Por dois membros designados pelo Presidente da República;
- Por cinco membros eleitos pela Assembleia da República, segundo o princípio da representação parlamentar.

O CSM é o principal órgão militar do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, com carácter coordenador, exercendo competências consultivas e administrativas, sendo por si presidido. É composto pelo Chefe do Estado-Maior-General, Vice-Chefe do Estado-Maior-General e pelos Comandantes dos

⁴⁶² Cfr. Art.º 265 da CRM.

⁴⁶³ Cfr. Art.º 264/2 da CRM.

Ramos das Forças Armadas. Este órgão tem como funções essenciais, pronunciar-se sobre⁴⁶⁴:

- Os projectos de definição das missões das Forças Armadas, dos sistemas de forças e dispositivos;
- O planeamento do emprego operacional conjunto ou combinado do sistema de forças;
- O conceito estratégico militar;
- As orientações e coordenação de preparação e execução da mobilização militar;
- As actividades de colaboração das Forças Armadas nas actividades de satisfação das necessidades básicas e melhoria da qualidade de vida das populações;
- As promoções e os efectivos a incorporar nas Forças Armadas;
- A coordenação das doutrinas de emprego dos ramos das Forças Armadas.

O CSD é o órgão de consulta do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas em matérias de carácter disciplinar, constituído por oficiais generais. As suas competências consistem em assistir o Chefe do Estado-Maior-General na área da disciplina militar e apreciar a conduta profissional ou moral dos oficiais e sargentos (art.º 33 DEFA).

6. Organização da defesa nacional no estado de guerra⁴⁶⁵

Os estados de alerta, no ordenamento jurídico moçambicano, são de três níveis, graduados segundo a intensidade da ameaça à integridade territorial e à ordem constitucional. Deste modo, a verificação da menor gravidade dos

⁴⁶⁴ Cfr. Art.º 32 DEFA.

⁴⁶⁵ Sobre o estado de guerra é mais específico o trabalho do Professor GOUVEIA, Jorge Bacelar. “Estado de Guerra”, in: *Separata do II Suplemento do Dicionário Jurídico da Administração Pública*, p. 558; *Direito de Segurança*, ob. cit., [10], pp. 496-527; GARCIA, Francisco Proença. “Estado de guerra”, in: *Enciclopédia do Direito de Segurança*, ob. cit., [33], pp. 189-190.

pressupostos de ameaça determina a decretação do estado de emergência e, gradualmente, o estado de sítio e, por fim, o estado de guerra⁴⁶⁶.

O estado de guerra é somente semelhante com os estados de sítio e de emergência quanto aos pressupostos de decretação, nomeadamente, no que diz respeito ao requisito de agressão efectiva ou iminente do território nacional.

Como afirma GOUVEIA “o estado de guerra, ..., é unicamente uma permissão jurídica de utilização do uso de força militar num propósito de defesa nacional. (...) o estado de guerra se localiza no âmbito das relações internacionais, submetendo-se ao regime do Direito Internacional Público (...). Tanto o estado de guerra como o estado de excepção contêm outros aspectos jurídicos que não permitem qualquer identificação, funcionando como figuras autónomas”⁴⁶⁷.

O estado de guerra tem sua regulamentação na LDNFA, do artigo 52 ao artigo 58 e nos tratados internacionais de que Moçambique é parte.

O estado de guerra é uma situação de total caos e de *ultima ratio*, que é declarada nos casos em que o país é vítima de agressão iminente ou efectiva do seu território nacional por forças estrangeiras, instrumentalizando ou não moçambicanos.

O estado de guerra tem como objectivo debelar, fazer cessar a ameaça ou a agressão efectiva da soberania nacional, do território nacional, salvaguardar a independência nacional e defender a própria república, através da utilização das Forças Armadas.

O estado de guerra é decretado pelo Presidente da República⁴⁶⁸, ouvido o Conselho de Estado⁴⁶⁹ e o CNDS⁴⁷⁰. A Assembleia da República pronuncia-se previamente sobre a declaração da guerra, através da sua Comissão Permanente [art.º 194/c) da CRM]. Contudo, este pronunciamento tem valor jurídico de um parecer obrigatório, cujas conclusões não são vinculativas ao PR, pois a

⁴⁶⁶ Cfr. o artigo 291 da CRM.

⁴⁶⁷ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança, ob. cit.*, [10], pp. 518-519.

⁴⁶⁸ Alínea a) do artigo 160 da CRM.

⁴⁶⁹ Alínea b) do artigo 165 da CRM.

⁴⁷⁰ Alínea a) do artigo 265 da CRM.

Constituição não empregou, como fez no caso de estado de sítio ou emergência, a expressão «autorizar ou confirmar» [art.º 194/d) da CRM].

O estado de guerra decorre desde a declaração até à sua cessação. Portanto, não tem prazo certo, a sua duração é determinada pela declaração da cessação da guerra ou feitura da paz.

A declaração do estado de guerra tem repercussões assinaláveis em vários campos:

I. *Na organização do país.* Segundo o artigo 53 da LDNFA, Moçambique orienta-se pelos princípios de (i) empenhamento total de todos os moçambicanos na prossecução das finalidades da guerra; (ii) de ajustamento da economia nacional aos esforços da guerra; (iii) de mobilização e requisição de recursos necessários à defesa nacional; (iv) e de urgência na satisfação das necessidades decorrentes da priorização da componente militar.

Estas repercussões têm várias implicações, em particular, na esfera de direitos, liberdades e garantias fundamentais, os quais são completamente suspensos ou restringidos. Tendo sido declarado o estado de guerra, o serviço militar tem essencialmente a natureza compulsiva, tendo cada cidadão o dever de resistir quer activa, quer passivamente contra o inimigo da República.

Os órgãos do Estado, nomeadamente o Presidente da República, a Assembleia da República e o Governo adoptam medidas de natureza política, legislativa e financeira adequadas à condução da guerra e ao restabelecimento da paz⁴⁷¹.

II. *Na organização das Forças Armadas.* As Forças Armadas colocam-se, no estado de guerra, no exercício exclusivo da sua missão constitucional, que é a defesa militar da República.

No âmbito do comando, o Presidente da República, na qualidade de Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança, dirige superiormente a

⁴⁷¹ Cfr. artigo 54 da LDNFA.

guerra⁴⁷². Esta direcção⁴⁷³ é, ao mesmo tempo, uma direcção estratégica e política.

É estratégica a direcção da guerra porque é o Presidente da República que define o sistema de forças necessário para enfrentar a guerra e define os teatros de operações. É uma direcção política, pois o Presidente da República é o garante da fidelidade dos militares à Constituição, criando neles o espírito combativo, de defesa e prontidão para o combate; nomeia e exonera os comandantes do Estado-Maior-General e dos ramos do exército, bem como faz as comunicações ordinárias ao país sobre o curso das operações no terreno. Por fim, cabe a ele declarar a cessação da guerra.

O CNDS, no estado de guerra, é um órgão de prontidão política que se pronuncia (i) sobre a directiva do Comandante-Chefe das FDS para o emprego das Forças Armadas nos teatros das operações, devendo dela constar a missão, dependência e grau de autoridade do seu cumprimento, áreas abrangidas e meios atribuídos e (ii) sobre as propostas de medidas adequadas à satisfação das necessidades da guerra⁴⁷⁴.

A condução da guerra no campo militar incumbe ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças de Defesa e Segurança, de harmonia com as directivas emitidas pelo Presidente da República⁴⁷⁵. A condução militar da guerra tem como consequência a criação de um comando único das forças policiais e dos militares, concentrando-se o comando nas mãos do Chefe do Estado-Maior-General.

III. *Na organização dos tribunais.* Durante o estado de guerra são criados os tribunais militares, cuja competência é o julgamento de crimes de natureza estritamente militar. Portanto, estes tribunais têm uma missão específica, que é julgar os crimes militares no contexto da guerra, sendo que desaparecem logo que a guerra cessar.

⁴⁷² Cfr. N.º 1 do artigo 55 da LDNFA.

⁴⁷³ Cfr. artigos 30 e 55 da LDNFA.

⁴⁷⁴ Artigo 56 da LDNFA.

⁴⁷⁵ Cfr. N.º 2 do artigo 55 da LDNFA.

IV. *Responsabilidades pela guerra.* Cessada a guerra, segue-se o processo de determinação dos prejuízos criados pela guerra e a imputação dos mesmos aos respectivos autores. A LDNFA, no seu artigo 58, estabelece que:

«1. O Estado não se obriga a pagar indemnizações por prejuízos resultantes directa ou indirectamente de acções de guerra. 2. Os prejuízos resultantes da guerra são da responsabilidade do agressor, em consequência, é exigida a respectiva indemnização no tratado de paz ou na convenção do armistício».

Esta norma procura transferir os prejuízos criados pela guerra no território nacional ou não ao agressor. Pois, como regra geral da responsabilidade civil, quem agredir um terceiro Estado, que não seja em legítima defesa, nos termos do artigo 51.º da Carta da ONU, é obrigado a indemnizar o Estado agredido, incluindo as vítimas dessa agressão e da guerra causada pelo agressor.

PARTE III

FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA INTERNA

Esta terceira parte desdobra-se em três capítulos. O primeiro ocupa-se do estudo da segurança interna moçambicana e o segundo aborda as possibilidades de intervenção das Forças Armadas na segurança interna.

CAPÍTULO I

SEGURANÇA INTERNA

1. Segurança Interna e Segurança Externa: critério de diferenciação

A questão de fundo é analisar o critério de diferenciação entre a missão das Forças Armadas e das forças policiais. Isto é, entre a segurança interna e a segurança externa, ou defesa nacional, na sua componente militar.

Tem-se reconhecido a persistência da distinção entre a segurança interna e defesa nacional como funções de soberania tendentes a assegurar a subsistência do Estado⁴⁷⁶. Tal persistência é imposta não apenas pela Constituição ou pelas leis, mas também pela necessidade de afirmação do Estado moçambicano como sujeito do direito internacional.

Em tempos, Maquiavel fixou a distinção entre a segurança interna e externa com base no critério de origem das ameaças à segurança. Assim, as ameaças de origem interna basear-se-iam em conspirações; de origem externa identificar-se-iam através de agressões por inimigos externos, mas este facto não dispensa a ideia de uma interdependência entre as conspirações e agressões por inimigo externo: «sempre as coisas internas se manterão firmes, quando estejam firmes as externas»⁴⁷⁷ e vice-versa, embora correspondendo a diferentes lógicas⁴⁷⁸.

São dois critérios que se podem avançar para responder à questão: (i) *a diferenciação através das missões* e (ii) *a diferenciação através da natureza da ameaça ou agressão*.

Primeiro, a missão da segurança interna ou das forças policiais!

⁴⁷⁶ Cfr. PEREIRA, Rui. “Segurança Interna e Defesa Nacional. Autonomia e convergência das funções de soberania”, in *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*. Lisboa: Europress, Diário do Bordo, 2010, p. 25.

⁴⁷⁷ MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*, Coleção Filosofia & Ensaio. Lisboa: Guimarães Editores, 10.^a ed., 2003, p. 88 *apud* SOUSA, Pedro Miguel Lopes Ferreira Lourenço de. *O Direito Penal e a Defesa Nacional*, *ob. cit.*, [39], p. 67.

⁴⁷⁸ SOUSA, Pedro Miguel Lopes Ferreira Lourenço de. *O Direito Penal e a Defesa Nacional*, *ob. cit.*, [39], p. 67.

A segurança interna (SI) é uma actividade do Estado virada essencialmente para a garantia da ordem, segurança e tranquilidades públicas, protecção das pessoas e bens, prevenção da criminalidade e asseguramento do funcionamento das instituições, bem como do exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela Constituição e pela legalidade (art.º 11 da LPDS).

A SI tem como missões fundamentais (art.º 13 da LPDS):

- “a) assegurar o respeito pela legalidade, adoptando as providências adequadas à prevenção e combate da criminalidade e dos demais actos contrários à lei;
- b) garantir as medidas necessárias à vigilância das fronteiras, bem como o controlo do movimento de pessoas e bens através das mesmas;
- c) garantir a ordem pública, a segurança dos cidadãos, bem como a protecção dos seus bens e promover as medidas de polícia;
- d) garantir a protecção e segurança pessoal de altas entidades nacionais e estrangeiras, assim como demais pessoas, quando sujeitas a situações de ameaça relevante;
- e) assegurar a necessária informação ao público sobre a criminalidade e as acções desenvolvidas no âmbito da ordem e segurança públicas e realizar programas educativos que contribuam para elevar a participação dos cidadãos na prevenção e combate ao crime”.

Nos termos do artigo 12 da LPDS, a responsabilidade pela SI é da Polícia da República de Moçambique (PRM) e demais instituições criadas por lei, com o apoio da sociedade em geral.

A Constituição da República, no seu artigo 253, define o papel da PRM. Com efeito, “a Polícia da República de Moçambique, em colaboração com outras instituições do Estado, tem como função garantir a lei e a ordem, a salvaguarda da segurança de pessoas e bens, a tranquilidade pública, o respeito pelo Estado de Direito Democrático e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos”.

Da conjugação das duas normas resulta que a responsabilidade primária pela SI é da PRM, sendo as demais instituições auxiliares no exercício da missão da SI.

Quanto à missão da Segurança Externa ou das Forças Armadas!

A Segurança Externa tem como missão genérica assegurar a defesa militar da República contra quaisquer ameaças ou agressões externas. Em termos específicos, das missões das Forças Armadas conforme definidas neste trabalho (ponto 3 da Parte II), pode-se gizar uma conclusão segundo a qual o critério básico de diferenciação no plano interno entre as missões da Polícia e das Forças Armadas assenta na natureza externa da ameaça ou agressão, que afecta a integridade territorial, a soberania, as instituições democráticas e a liberdade dos cidadãos.

Na verdade, a atribuição à PRM da missão de garantia da segurança interna deve sempre ser conjugada com a missão atribuída às Forças Armadas, que é a garantia da segurança externa da República. Com efeito, a atribuição da função de segurança interna à polícia visa justamente colocar as FAs à margem dessa função⁴⁷⁹.

O problema de separação de águas entre as funções policiais e das Forças Armadas reside naquilo que o Professor Freitas do AMARAL colocou nos seus estudos. “Com efeito, se existe em termos de defesa nacional uma ameaça interna e a garantia contra esta é institucionalmente confiada às Forças Armadas, como impedir o corolário de que estas devem participar normalmente no desempenho de funções policiais? E como delimitar a ameaça interna senão definindo um «inimigo interno»? E, neste caso, como compatibilizar essa definição com o respeito pelos adversários políticos sem o qual não existe democracia pluralista? E como evitar que em caso de agudização das crises políticas internas as Forças Armadas sejam impelidas a tomar conta do poder, uma vez que

⁴⁷⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, ob. cit., [45], p. 859 (Anotação ao artigo 272.º).

institucionalmente se declara pertencer-lhes a salvaguarda da sobrevivência da Nação perante qualquer ameaça interna?”⁴⁸⁰.

São estas questões que permitem delimitar devidamente a missão das forças policiais no âmbito da SI, possibilitando criar um espaço próprio de actuação policial sobre o qual as Forças Armadas não podem interferir, salvo nos casos excepcionais ou de emergência.

Então, é este espaço de operatividade da Polícia que a seguir se analisa, sobre o qual, no Capítulo II desta parte, se equacionará a possibilidade de intervenção das Forças Armadas.

2. Enquadramento e âmbito constitucional da Segurança Interna

A questão que orienta este espaço é saber o que abrange a Segurança Interna?

A expressão «Segurança Interna» é estranha à Constituição da República, não se podendo dizer o mesmo em relação à legislação ordinária. Com efeito, a LPDS distingue entre «Segurança Interna» e «Segurança do Estado», fazendo um tratamento separado entre as duas realidades.

O artigo 253 da CRM define a Polícia, mas não faz o seu enquadramento no binómio segurança interna e externa. Mas este enquadramento surge exactamente por força do direito ordinário e da doutrina. Com efeito, escreve Bacelar GOUVEIA que “*a função policial surge no contexto da segurança interna, a qual representa a preocupação com a protecção da ordem pública e os direitos e liberdades dos cidadãos, actividade que fica a cargo do Estado*”⁴⁸¹.

Este autor entende, e bem, que a CRM, ao tratar da Polícia, peca por omitir qualquer regime especial atinente às medidas de polícia, que são as providências de restrição da liberdade individual, num enquadramento imposto pelo princípio da proporcionalidade⁴⁸².

⁴⁸⁰ AMARAL, Diogo Freitas do. “A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas”, *ob. cit.*, [8], p. 18.

⁴⁸¹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito Constitucional de Moçambique*, *ob. cit.*, [32], p. 573.

⁴⁸² GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito Constitucional de Moçambique*, *ob. cit.*, [32], p. 573.

Na verdade, a Constituição não foi a tempo de prever uma disposição que, de forma geral, impusesse um princípio geral sobre a necessidade de a actuação policial observar as «regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos»⁴⁸³, mas no número 3 do artigo 253 prescreveu uma regra geral segundo a qual «No exercício das suas funções a Polícia obedece a lei e serve com isenção e imparcialidade os cidadãos e as instituições públicas e privadas».

Neste contexto, o direito positivo ordinário deverá estabelecer as medidas de polícia e os seus limites, com base nesta regra geral do número 3 do artigo 253 da CRM, como também no limite dos princípios do Estado de Direito Democrático e da cláusula geral sobre direitos, liberdades e garantias fundamentais, segundo a qual «*Os direitos e liberdades individuais são directamente aplicáveis, vinculam as entidades públicas e privadas, são garantidos pelo Estado e devem ser exercidos no quadro da Constituição e das leis*»⁴⁸⁴.

O enquadramento sistemático da Polícia no Título XII, ao lado da Administração Pública e Provedor de Justiça e fora do Título XIII sobre a Defesa Nacional e Conselho Nacional de Defesa e Segurança tem o condão de clarificar duas questões de fundo.

A primeira, que a Polícia está fora do âmbito da segurança externa, como também não se confunde com as Forças Armadas de Defesa de Moçambique e os Serviços de Segurança do Estado, sendo estes últimos colocados ao lado das Forças Armadas.

A segunda, a Polícia constitui um corpo complexo e amplo. Mas a referência constitucional à Polícia é restrita. Isto é, abrange somente o corpo orgânico que zela por uma parte da segurança interna.

A concepção constitucional da Polícia em Moçambique é diferente daquela que é feita pelo artigo 272.º da CRP. Quando o artigo 272.º da CRP trata da Polícia procurou “... condensar ... o chamado *direito constitucional de*

⁴⁸³ Cfr. N.º 3 do artigo 272.º da CRP.

⁴⁸⁴ N.º 1 do artigo 56 da CRM.

polícia”⁴⁸⁵. No caso moçambicano, a referência à Polícia pela Constituição restringe-se às forças policiais, uma parte da polícia administrativa, responsável pela lei e ordem, a salvaguarda da segurança de pessoas e bens, a tranquilidade pública, o respeito pelo Estado de Direito Democrático e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

Desta concepção resulta logicamente a luta desenfreada que terminou com a autonomização da Polícia de Investigação Criminal, outrora ramo da PRM, para um serviço público de investigação criminal (SERNIC) de natureza paramilitar auxiliar da administração da justiça, tutelado pelo Ministério do Interior.

A concepção menos conseguida do Legislador Constitucional da Polícia levou a um debate frenético sobre qual a instituição que deveria tutelar a SERNIC: se o Ministério do Interior ou o Ministério da Justiça?

A questão que sempre esteve clara e resultado da autonomização é a de que a SERNIC estaria fora do Comando Geral da PRM, deixando de se subordinar a este órgão, mas quanto à tutela, o Parlamento acabou decidindo por manter o Ministério de Interior, visando claramente salvaguardar o princípio de unidade de comando político nas polícias.

Nas próximas revisões constitucionais, esta questão pode ser resolvida com a previsão de uma estrutura política que possa assumir a direcção das forças de segurança interna, criando-se, desta forma, uma unidade de organização em todo o território nacional. Este problema é agudizado por não existir uma lei de segurança interna que, sem bulir com a Constituição, criaria um conjunto de regras aplicáveis a todas as polícias e entidades que exercem as funções no âmbito da segurança interna.

Em Moçambique, o debate e tratamento destas matérias continua ainda enclausurado a estruturas militares e militarizadas, fruto também de uma democracia pluralista ainda nascente. Aliás, o processo de paz dura há pelos menos 27 anos, percorridos com fissuras resultantes de hostilidades político-

⁴⁸⁵ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, ob. cit., [45], p. 858 (Anotação ao artigo 272.º).

militares de ciclo em ciclo eleitoral, o que não permite um maior pluralismo de ideias e desenvolvimento rápido deste ramo de direito.

Este facto é comprovado pelo receio que se tem de revisão das matérias legais ligadas à defesa e segurança, apesar das dinâmicas que se vivem no sector da segurança interna e internacional.

3. Segurança Interna na Lei

Nos termos do artigo 12 da Lei da Política de Defesa e Segurança, é responsável pela SI a Polícia da República de Moçambique e demais instituições criadas por Lei. Esta norma tem algum paralelismo com o número 2 do artigo 2 da Lei n.º 16/2013, de 12 de agosto, Lei da PRM, que estabelece a possibilidade de existência em Moçambique de outros organismos especializados na matéria da segurança interna, para além da PRM, e integrados noutras instituições públicas, que não o Ministério do Interior.

Esta tese, como reconheceu o Professor Bacelar Gouveia, deita por terra a impressão de que a Constituição deixa entrever, nos seus artigos 253 e 254, a existência em Moçambique de um «monismo policial»⁴⁸⁶, sendo possível a criação legal de outras estruturas policiais fora do Ministério do Interior.

Por isso, é correcto afirmar-se que a SI não é missão exclusiva da PRM, “...sob pena de atrofiarmos a concepção de um Estado de Direito Democrático em que a *participação individual e colectiva* de todos não é só um dever de cidadania, mas antes um direito constitucionalmente consagrado de cada membro da comunidade e tarefa fundamental do Estado”⁴⁸⁷. Aliás, neste sentido, vale notar que o próprio artigo 12 da LPDS prevê outras entidades criadas por lei que são igualmente responsáveis pela SI, com apoio de toda a sociedade moçambicana.

Em Moçambique, não existe uma lei de segurança interna, muito menos uma política sobre a matéria. Portanto, o estudo da SI deve basear-se na Lei da

⁴⁸⁶ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito Constitucional de Moçambique, ob. cit.*, [32], p. 574.

⁴⁸⁷ FERNANDES, Luís Fiães e VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Segurança Interna, Reflexões e Legislação*: Almedina, s/d, p. 11.

Política de Defesa Nacional e na Lei da Polícia e outras instituições que a integram.

Em Direito Comparado, na República Portuguesa, nos termos da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, a segurança interna abrange as Forças e Serviços de Segurança. Com efeito, o artigo 25.º, n.ºs 2 e 3 desta Lei dispõe que: «Exercem funções de segurança interna:

- a) a Guarda Nacional Republicana;
 - b) a Polícia de Segurança Pública;
 - c) a Polícia Judiciária;
 - e) o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
 - f) o Serviço de Informações de Segurança.
3. Exercem ainda funções de segurança (...):
- a) os órgãos da Autoridade Marítima Nacional;
 - b) os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica».

Numa perspectiva análoga, e de acordo com os artigos 12 da LPDS e número 2 do artigo 1 da Lei da PRM, é possível traçar os seguintes órgãos que integram a segurança interna, em Moçambique:

- a) a Polícia da República de Moçambique;
- b) o Serviço Nacional de Investigação Criminal;
- c) o Serviço Nacional de Migração;
- d) as polícias municipais.

Quanto à Polícia da República de Moçambique (PRM), traça-se algumas regras básicas.

A PRM é um serviço público apartidário de natureza paramilitar, integrado no ministério que superintende na área da ordem e segurança pública⁴⁸⁸, cuja missão é garantir a lei e a ordem, a salvaguarda da segurança de pessoas e bens, a tranquilidade pública, o respeito pelo Estado de Direito

⁴⁸⁸ Cfr. N.º 1, art.º 1 da Lei da PRM.

Democrático e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos⁴⁸⁹.

A PRM organiza-se em ramos e unidades de operações especiais e de reserva, sendo dirigida por um Comandante-Geral, coadjuvado por Vice-Comandante-Geral da Polícia, nomeados pelo Presidente da República⁴⁹⁰.

Quanto aos ramos, a PRM engloba a Polícia de Ordem e Segurança Públicas, a Polícia de Fronteiras e a Polícia Costeira, Lacustre e Fluvial. São unidades de operações especiais e de reserva a unidade de intervenção rápida, unidade de protecção de altas individualidades, unidade de operações de combate ao terrorismo e resgate de reféns, unidade canina, unidade de cavalaria e unidade de desactivação de engenhos explosivos⁴⁹¹.

Quanto ao Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC)!

O SERNIC é um serviço público de investigação criminal, de natureza paramilitar, auxiliar da administração da justiça, dotado de autonomia administrativa, técnica e tática, sem prejuízo da tutela exercida pelo Ministro que superintende a área da ordem, segurança e tranquilidade públicas, em matéria que não afecta a sua autonomia⁴⁹².

A SERNIC era, até 2017, um ramo da PRM, mas os desafios de conferir a eficácia e eficiência à prevenção, investigação criminal e instrução preparatória dos processos-crime levou a que este ramo fosse autonomizado e, perdesse, automaticamente, a dependência hierárquica em relação ao Ministro do Interior, do qual recebia instruções e ordens, que podiam afectar a sua independência funcional que a lei conferia a este órgão no âmbito da investigação criminal.

Com o novo quadro jurídico, o SERNIC está sob tutela do Ministério do Interior, o qual superintende a área de ordem, segurança e tranquilidade públicas, podendo realizar os seguintes actos (art.º 4 da Lei n.º 2/2017, de 9 de janeiro):

“a) homologar as propostas do plano e do orçamento anuais do SERNIC;

⁴⁸⁹ Cfr. n.º 1 do art.º 253 da CRM e art.º 3 da Lei da PRM.

⁴⁹⁰ Cfr. Art.º 160, alínea e) da CRM.

⁴⁹¹ Cfr. Art.º 13 da Lei da PRM.

⁴⁹² Cfr. Art.º 3, n.º 1 da Lei n.º 2/2017, de 9 de janeiro.

- b) submeter a proposta do Plano Estratégico do SERNIC e da política de Investigação Criminal à aprovação dos órgãos competentes;
- c) submeter o Estatuto Orgânico, do Estatuto do Pessoal e do Quadro de Pessoal do SERNIC ao órgão competente para aprovar;
- d) verificar o cumprimento das leis, regulamentos e programas por parte dos órgãos do SERNIC;
- e) revogar actos de natureza administrativa ilegais;
- f) aprovar o regulamento interno do SERNIC;
- g) homologar o plano anual de actividades;
- h) nomear directores de nível central;
- i) nomear chefes de departamento de nível central;
- j) nomear directores provinciais”.

Para além desta superintendência do Ministério do Interior, o SERNIC está subordinado funcionalmente ao Ministério Público, particularmente, no âmbito da escolha do tempo, lugar e modo adequados à prática dos actos correspondentes ao exercício das suas atribuições legais dos órgãos de polícia criminal⁴⁹³.

O SERNIC é dirigido por um Director-geral, apoiado por um Director-geral-adjunto, nomeados pelo Primeiro-Ministro, sob proposta do Ministro do Interior.

O Serviço Nacional de Migração (SENAMI) é um serviço público de natureza paramilitar integrado no Ministério que superintende a área da migração, cuja função é: i) controlar o movimento migratório através das fronteiras nacionais; ii) fiscalizar a permanência de cidadãos estrangeiros no território nacional; iii) emitir documentos de viagem para cidadãos nacionais e estrangeiros e iv) emitir documentos de residência para cidadãos estrangeiros⁴⁹⁴.

⁴⁹³ Cfr. n.º 4 do artigo 3 da Lei n.º 2/2017, de 9 de janeiro.

⁴⁹⁴ Cfr. Art.ºs 2 e 4 da Lei n.º 4/2014, publicada no *BR* n.º 11, I Série, de 5 de fevereiro de 2014.

O SENAMI é dirigido por um Director-geral, apoiado por um Director-Geral-Adjunto nomeados pelo Ministro que superintende a área de migração, que é, na verdade, o Ministro do Interior⁴⁹⁵.

As polícias municipais constituem serviços públicos paramilitares especialmente vocacionados para o exercício de funções de polícia administrativa e actuam no âmbito da jurisdição do respectivo município⁴⁹⁶. As polícias municipais subordinam-se aos respectivos conselhos municipais, exercendo os presidentes dos municípios, as funções de chefe da polícia municipal⁴⁹⁷.

As polícias municipais têm como funções, no âmbito da polícia administrativa: i) fiscalizar o cumprimento das posturas municipais e regulamentos nacionais na zona autárquica; ii) vigiar os espaços públicos ou abertos ao público referente ao património autárquico; iii) zelar pelos edifícios e equipamentos públicos municipais⁴⁹⁸.

A criação das polícias municipais é da competência das assembleias municipais, sob proposta dos respectivos conselhos municipais (art.º 5 do Decreto n.º 35/2006, de 6 de setembro).

4. Domínios da Segurança Interna

Nos termos do artigo 13 da LPDS, é possível traçar as áreas de actuação da segurança interna. Com efeito, são domínios da segurança interna:

- O asseguramento do respeito pela legalidade;
- A manutenção da ordem pública;
- A prevenção e a repressão da criminalidade;
- A investigação criminal.

⁴⁹⁵ Cfr. Art.º 6, n.º 1 da Lei do SENAMI.

⁴⁹⁶ Ver artigo 2 do Decreto n.º 35/2006, de 6 de setembro, que estabelece o Regulamento de criação e funcionamento das polícias municipais.

⁴⁹⁷ Cfr. Art.º 3 do Decreto n.º 35/2006, de 6 de setembro.

⁴⁹⁸ Cfr. Art.º 7 do Decreto n.º 35/2006, de 6 de setembro.

Estas quatro funções exercem-se no âmbito da chamada «função da segurança policial»⁴⁹⁹, que podem assumir várias acepções. Mas esta função policial pode ser exercida obedecendo-se a certos modelos-tipos de organização e actuação policial. Com efeito, analisa-se a seguir a função policial, os modelos e as atribuições da segurança interna.

4.1. Função Policial

Como escreve o Professor Bacelar GOUVEIA “a segurança interna e as forças policiais estão profundamente enraizadas no conceito de Polícia (...)”⁵⁰⁰. O conceito da polícia pode ser definido em várias excepções.

Polícia como sendo: 1. Um corpo profissionalizado e hierarquicamente organizado e especializado, integrado na Administração Pública, com estatuto especial relativamente a outras estruturas administrativas, cuja finalidade é a salvaguarda da segurança interna do Estado, com legitimidade, nos limites e fundamentos da lei, para o uso da força para a prossecução dos seus fins legalmente definidos⁵⁰¹ (*sentido orgânico*). 2. “... o modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”⁵⁰² (*sentido material*).

É na concepção orgânica que faz sentido distinguir entre a polícia administrativa geral e a polícia administrativa especial. A polícia nestas concepções é preventiva, actuando antes dos acontecimentos ou danos sociais se verificarem. Portanto, procura evitar os danos sociais.

A polícia administrativa pode também classificar-se em polícia de segurança ou geral (que mantém a ordem e tranquilidade pública: previne a

⁴⁹⁹ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito de Segurança*, ob. cit., [10], p. 539.

⁵⁰⁰ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito de Segurança*, ob. cit., [10], p. 539.

⁵⁰¹ MACIE, Albano. *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, Vol. 2. Maputo: Escolar Editora, 2018, p. 342.

⁵⁰² CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*, ob. cit., [447], p. 1066.

criminalidade e persegue os criminosos); e a polícia especial, designadamente, a polícia sanitária; a polícia económica; a polícia de migração, alfandegária ou fiscal aduaneira e de guarda fronteira⁵⁰³.

No sentido funcional é possível falar-se da chamada polícia judiciária, encarregue da actividade de investigação criminal, que, por sua natureza, pode aplicar tanto as medidas gerais de polícia, como as medidas cautelares previstas e tipificadas na lei processual penal⁵⁰⁴. A polícia judiciária é repressiva, isto é, actua depois da verificação dos danos sociais, investigando os delitos, descobrindo os seus agentes e realiza a instrução preparatória.

4.2. Modelo de organização policial

A segurança interna, que se enraíza no conceito de polícia, organiza-se segundo os princípios da territorialidade e da unicidade⁵⁰⁵.

Excepto as polícias municipais, a PRM e outras forças que exercem a função de segurança interna têm carácter nacional, estadual e unitário.

As forças policiais são criadas pelo Estado e a ele pertencem. A justificação do princípio de estadualidade “... reside na delicadeza das competências atribuídas no quadro da função administrativa, lidando com a decretação de medidas de polícia e com a prática de actos coercivos. A *integração das forças e dos serviços de segurança no Estado fá-las pertença da Administração Directa do Estado, à semelhança do que sucede com as Forças Armadas*”⁵⁰⁶.

O princípio da unicidade das entidades de segurança interna tem origem no número 2 do artigo 8 da Constituição, que prescreve que “O Estado moçambicano é unitário”.

⁵⁰³ Cfr. VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria Geral do Direito Policial*, 4.^a ed., Almedina, 2014, pp. 67-70; CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, *ob. cit.*, [447], pp. 1067-1070 e SOUSA, António Francisco. *Manual de Direito Policial, Direito da ordem e segurança públicas*. Porto: VidaEconómica, 2016, pp. 167 e ss.

⁵⁰⁴ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito de Segurança*, *ob. cit.*, [10], pp. 542-543 e VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria Geral do Direito Policial*, *ob. cit.*, [503], p. 69.

⁵⁰⁵ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito de Segurança*, *ob. cit.*, [10], pp. 573-578.

⁵⁰⁶ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito de Segurança*, *ob. cit.*, [10], p. 573.

Portanto, sem prejuízo da organização interna dos serviços policiais, estes têm implantação em todo o território nacional, e são únicos, sendo as respectivas competências exercidas em todo o território nacional. Apesar da especialidade de cada polícia, estas têm um carácter nacional, um comando central, cujas competências são exercidas em todo o território nacional.

Quanto aos sistemas e modelos policiais, como reconhece Pedro Moleirinho, “... não existem modelos puros e perfeitos, estes são fruto de derivas que cada Estado *per si* foi adotando e desenvolvendo, considerando a respectiva evolução histórica, sócio-política e económica”⁵⁰⁷.

Segundo SOUSA, “na Europa, distinguem-se fundamentalmente três sistemas de polícia, embora nenhum deles exista em pureza: um amplamente centralizado e tendencialmente fechado, outro marcadamente autónomo e aberto à sociedade civil e outro misto”⁵⁰⁸.

O professor Bacelar GOUVEIA concatenou estes modelos em dual ou napoleónico, único e descentralizado⁵⁰⁹.

No modelo centralizado, a polícia consiste num serviço hierarquizado e claramente definido em relação aos demais organismos governamentais, exercendo funções sobre todo o território nacional. Este modelo corresponde também ao chamado modelo napoleónico ou dual, assente na divisão entre a força civil e a força militar e domina nos países como França, Itália, Grécia e Espanha.

O modelo aberto e autónomo ou descentralizado assenta no maior envolvimento das comunidades locais, e pelo seu carácter marcadamente civil. As várias forças policiais têm autonomia relativa umas das outras e detêm um âmbito territorial de actuação limitado, embora complexo. Este modelo é dominante nos países de orientação anglo-saxónicos, particularmente, nos Estados Unidos da América.

⁵⁰⁷ MOLEIRINHO, Pedro, “Segurança comunitária e policiamento de proximidade”, in: *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisboa: Almedina, 2015, pp. 399-409. (p. 400).

⁵⁰⁸ SOUSA, António Francisco. *Manual de Direito Policial*, *ob. cit.*, [503], p. 255.

⁵⁰⁹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito de Segurança*, *ob. cit.*, [10], p. 575.

Por último, o modelo misto, nacional ou único, que predomina nos países nórdicos, incluindo a Finlândia, Islândia, Dinamarca, ou melhor, na Europa Setentrional, e consiste na existência de uma polícia nacional, com competência em todo o território do Estado.

O modelo moçambicano tem algumas nuances, quando lido a partir da Constituição. Dos artigos 253 e 254 da CRM, pode parecer que o modelo moçambicano é monista e, desde logo, único e de uma polícia nacional, com competências em todo o território nacional. É, na verdade, isto que ocorre: i) embora podendo existir outras polícias, conforme a especialidade, o modelo de organização dessas polícias é nacional ou único, com representações aos níveis de província, distrito ou posto administrativo; ii) é também centralizado ou napoleónico, assente na definição de atribuições próprias e diferentes de outros órgãos governamentais para a polícia, que exerce as suas funções em todo o território moçambicano.

Portanto, o modelo moçambicano é misto, que combina vários elementos dos modelos existentes.

4.3. Domínios da SI: o asseguramento do respeito pela legalidade

Um dos domínios das forças policiais é a defesa da legalidade. Com efeito, o número 3 do artigo 2 da Constituição prescreve que «O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade»; o artigo 253 da mesma Constituição define como uma das funções policiais a defesa do respeito pelo Estado de Direito Democrático e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais e o artigo 3 define “a República de Moçambique como um Estado de Direito, baseado (...), na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem”.

Portanto, são estas normas que enquadram o domínio de respeito pela legalidade. Assim, as forças policiais, no Estado de Direito Democrático, têm como missão a defesa da legalidade dentro da segurança interna. O sentido da função de defesa da legalidade “... estará, porventura, ligado à ideia de garantia

de respeito e cumprimento das leis em geral, naquilo que concerne à vida da colectividade”⁵¹⁰.

A defesa da legalidade decorre do princípio do Estado Democrático, sendo, por isso, uma legalidade democrática. No passado, a legalidade era vista na perspectiva do Estado de Democracia Popular assente na ditadura do proletariado, de raiz marxista-leninista, transformando-se, deste modo, numa legalidade socialista⁵¹¹.

O respeito pela legalidade, radicando do Estado de Direito Democrático, traduz-se na obrigação de as forças policiais, na sua actuação, pautarem pelos nobres valores que enformam a Constituição, nomeadamente o respeito pela dignidade da pessoa humana, o respeito pelo pluralismo de expressão, pluralismo político e organização democrática do Estado.

A palavra «legalidade» deve ser encarada num contexto de mudança de paradigma. A legalidade designa, actualmente, o dever de obediência ao princípio de juridicidade, entendido no âmbito das fontes normativas a que as forças policiais devem observar na sua actuação. Com efeito, a partir do número 3 do artigo 2 da Constituição – “*O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade*” -, pode-se chegar à conclusão de que o termo “legalidade” foi utilizado pelo legislador constituinte num sentido equiparado ao “Direito”.

Com efeito, pode-se reparar que nesta disposição constitucional, o legislador constituinte não utilizou a palavra “lei”, mas “legalidade” que *a priori* aparece mais abrangente que a palavra “lei”. Actualmente, não se pode ignorar que a lei é apenas uma entre outras fontes de direito, em cujo sistema perdeu aliás a centralidade; a preferência da lei passou a ser entendida como preferência da ordem jurídica globalmente considerada. A lei deixou, portanto, de constituir o único parâmetro jurídico da actividade administrativa, tal parâmetro é, agora,

⁵¹⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, ob. cit., [45], p. 859 (Anotação ao artigo 272.º).

⁵¹¹ Por exemplo, nos termos do artigo 1 do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado, aprovado pelo Decreto n.º 14/87, de 20 de maio, prescrevia-se que “A legalidade socialista ... impõe o acatamento rigoroso e intransigente das normas jurídicas por todas as estruturas do aparelho de Estado (...)”.

todo o bloco de legalidade. O bloco de legalidade inclui, desde logo, a Constituição; abarca também o direito internacional, a lei ordinária e os regulamentos, bem como o costume interno, de nível constitucional, legal ou regulamentar, para quem aceite a sua relevância⁵¹².

4.4. Domínios da SI: a manutenção da ordem pública

A função tradicional de defesa da ordem pública a cargo das forças policiais tem um triplo conteúdo, abrangendo “... a defesa da *tranquilidade* (manutenção da ordem na rua, lugares públicos, etc.), da *segurança* (prevenção de acidentes, defesa contra catástrofes, prevenção de crimes) e da *salubridade* (águas, alimentos, etc.)”⁵¹³.

A ordem pública tem sido definida como sendo o “... estado geral da sociedade, em que o todo social e seus membros singulares, no exercício de poderes reconhecidos e tutelados pelo direito, estão garantidos contra qualquer lesão ou ameaça de lesão que a lei entende qualificar de delito ou contravenção”⁵¹⁴; noutro sentido, Jorge MIRANDA define a ordem pública como sendo o “conjunto das condições externas necessárias ao regular funcionamento das instituições e ao pleno exercício dos direitos individuais (...) referindo-se aquelas condições externas não tanto por se tratar da ordem nas ruas, mas antes

⁵¹² Cfr. CISTAC, Gilles. “O Direito Administrativo em Moçambique”, in *Workshop on Administrative Law*. Maputo: Hotel Cardoso, 1st – 4th April 2009. Num outro desenvolvimento desta concepção, escreve VALENTE, sobre a intervenção das forças policiais, que “Onera-se, hoje, a subordinação a um pensar e a um modelo intervencionista dentro do jus positivismo crítico e construtivo que dê aos cidadãos a garantia de segurança, mas que seja edificada e subordinada à efectiva liberdade de cada cidadão. Impõe-se uma intervenção segundo uma legalidade axiologicamente aferida da dimensão material do Direito, que garante a dimensão formal do Direito” (VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria Geral do Direito Polícia*, ob. cit., [503], p. 149).

⁵¹³ CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, ob. cit., [45], p. 859 (Anotação ao artigo 272.º). O Professor Bacelar GOUVEIA, seguindo de perto os ensinamentos de Maurice Hauriou, procedeu à delimitação de bens comunitários cuja protecção se confia à actividade policial, consequência do conceito de «ordem pública», desdobrando-se em segurança pública, tranquilidade pública, salubridade pública e moralidade pública. (GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito de Segurança*, ob. cit., [10], p. 554).

⁵¹⁴ Parecer n.º 9/96-B/Complementar, da Procuradoria-Geral da República Portuguesa, publicado no Diário da República, II Série, de 29 de janeiro de 2000.

porque estão em causa factores exteriores aos direitos e circunstâncias envolventes do seu exercício”⁵¹⁵.

Neste contexto, o conceito de ordem pública relaciona-se com a defesa da legalidade, um conceito, na verdade, delimitado juridicamente pelo direito, isto é, uma ordem pública positivada e uma actuação policial fundada e limitada pela ordem jurídica na sua globalidade.

A ordem pública pode ser geral ou especial. Portanto, a ramificação em tranquilidade, segurança, salubridade, moralidade e ética faz parte da ordem pública geral. Assim, a ordem pública geral consistiu numa fórmula genérica, que designava o leque de medidas de polícia que a Administração podia adoptar independentemente de autorização expressa pela lei. Este conceito gozou de grande estabilidade e identidade técnica, sofrendo, a partir do século XXI, fortes restrições devido à sua alteração parcial do seu conteúdo: o âmbito da aplicação da ordem pública geral foi substancialmente reduzido pela via da positivação legislativa, através da criação de um grande número de polícias especiais⁵¹⁶, o que, às vezes, coincide com o âmbito territorial de actuação policial.

A ordem pública geral é salvaguardada pela polícia geral.

A ordem pública especial, correspondendo à polícia especial, delimita-se da ordem pública geral, através de vários critérios⁵¹⁷, sendo firme o de

⁵¹⁵ MIRANDA, Jorge. “A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais. Perspectiva Constitucional”, in: *Revista da Polícia Portuguesa*, n.º 88, julho/agosto, 1994, p. 5.

⁵¹⁶ Cfr. SOUSA, António Francisco. *Manual de Direito Policial*, ob. cit., [503], pp. 140-141.

⁵¹⁷ Os critérios dominantes que têm sido apontados são: a) critério territorial: a ordem pública geral, correspondendo à polícia geral, tem alcance nacional e a ordem pública especial, correspondendo à polícia especial, tem um alcance meramente local. Mas este critério não é preciso, pois a generalidade ou especialidade de uma polícia pode advir das funções exercidas e não do mero espaço territorial onde exerce as funções; b) critério dos meios de execução: a polícia especial caracteriza-se por ter fixado, com clareza, rigor e precisão, os seus meios de acção que são adoptados ao domínio específico, coisa que não ocorre quando se trata de polícia geral. Este critério não é, também, suficiente para clarificar o que é ordem pública geral da especial, pois a escolha dos meios de actuação com os fins legais em vista de uma certa actuação policial concreta: indispensabilidade e aptidão às circunstâncias do ambiente; c) critério de pormenor das normas de habilitação de actuação policial: a polícia geral tem de diferente com a polícia especial pelo carácter mais pormenorizado ou especial das disposições de polícia especial; d) critério do carácter mais ablativo dos poderes a cargo da polícia especial, quando comparados com os da polícia geral; e) critério finalista da medida que determina a qualificação como de polícia especial, em relação à polícia geral; f) critério do regime sancionatório, segundo o qual a diferença entre uma polícia geral e especial assenta

habilitação formal, isto é, que a ordem pública especial deriva do carácter de especialidade da actividade que levou à criação de uma polícia especial, do que resulta que a ordem pública geral é implícita e tem lugar pela cláusula geral; e a ordem pública especial é expressa, formal e tem lugar por norma positiva; a ordem pública geral é subsidiária e complementar da ordem pública especial⁵¹⁸.

Com efeito, a polícia especial destina-se a realizar actividades que têm por objecto a observância e a defesa de determinados sectores da ordem pública (especial), como sejam os casos de saúde pública, economia nacional, transportes públicos, prestação de trabalho⁵¹⁹, ambiente ou de fauna e bravia. É como aduz SARMENTO E CASTRO que o “incremento das funções especiais de polícia está ligado ao desenvolvimento da legislação habilitante reguladora das específicas valências de polícia” e esta legislação “surge para fazer face às crescentes necessidades de prevenir os perigos vários derivados da moderna sociedade técnica”⁵²⁰.

Nas palavras do Professor CORREIA, as polícias especiais referem-se, regra geral, “às actividades policiais que têm por objecto a observância e a defesa de certos ramos da ordem jurídica”⁵²¹ e, mais adiante, reconhece outro tanto associado às polícias especiais e que se traduz no facto de uma actividade poder qualificar-se de material e formalmente como de polícia, mas não integrar o conceito no sentido orgânico. São os casos de serviços que, integrados na estrutura da Administração, também “prosseguem alguns fins de polícia e que dependem de órgãos ou incluem agentes com competência para a prática de

exclusivamente nas normas ou diplomas que preveem as sanções. Assim, as sanções de polícia geral estariam previstas em normas de aplicação geral e as de polícia especial, em diferentes diplomas com carácter especial que criam estas polícias (SOUSA, António Francisco. *Manual de Direito Policial*, ob. cit., [503], pp. 159-162).

⁵¹⁸ SOUSA, António Francisco. *Manual de Direito Policial*, ob. cit., [503], p. 164.

⁵¹⁹ Cfr. CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, ob. cit., [447], p. 1154.

⁵²⁰ SARMENTO E CASTRO, Catarina. *A Questão das Polícias Municipais*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, outubro de 1999, p. 69.

⁵²¹ CORREIA, Manuel Sérvulo. “Polícia”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VI. Lisboa: 1994, pp. 393-397.

alguns actos de polícia”, sem que tais poderes sejam bastantes para “... dar a tais serviços uma feição predominantemente policial”⁵²².

A ordem pública engloba, no essencial, três subdomínios, nomeadamente a segurança pública, a tranquilidade pública e a salubridade pública⁵²³.

A *segurança pública* é vista neste prisma no sentido restrito, para excluir a tranquilidade pública. Assim, a segurança pública consiste na função policial de salvaguarda de bens e direitos dos cidadãos e “excede a segurança individual, abarcando também a protecção de outros bens que o Estado tem o dever de velar: segurança ambiental, segurança energética, religiosa, sociedade, de saúde ... segurança em encontros públicos – desportivos, religiosos, culturais, segurança informática, segurança política, segurança económica”⁵²⁴. Portanto, são de três níveis os bens jurídicos fundamentais protegidos pela segurança pública, nomeadamente “a) o Estado e as suas instituições (incluindo a sua capacidade de funcionamento); b) a inviolabilidade do ordenamento jurídico (qualquer violação de uma norma jurídica em vigor constitui perturbação da segurança pública), como um todo; c) certos direitos subjectivos e bens jurídicos individuais, como a vida, a integridade física, a saúde, a liberdade, a honra e o património”⁵²⁵.

A segurança pública é tarefa primordialmente reservada à polícia geral, PRM, nomeadamente o ramo de Polícia de Ordem e Segurança Pública⁵²⁶.

A *tranquilidade pública* diz respeito à função policial de salvaguarda de bens atinentes ao ambiente e harmonia social e incumbe a sua satisfação à Polícia de Ordem e Segurança Pública.

⁵²² CORREIRA, Manuel Sérvulo. “Polícia”, *ob. cit.*, [521], p. 407.

⁵²³ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, *ob. cit.*, [10], p. 554.

⁵²⁴ ALFONSO, Luciano Parejo e DROMI, Roberto. *Seguridad pública y Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Marcial Pons, 2001, p. 203.

⁵²⁵ SOUSA, António Francisco. *Manual de Direito Policial*, *ob. cit.*, [503], p. 395.

⁵²⁶ Cfr. Artigo 14 da Lei da PRM. Segundo esta norma, compete à Polícia de Ordem e Segurança Pública: “a) a prevenção da prática de crimes, contravenções e outros actos contrários à lei e o desenvolvimento de acções de garantia da ordem, segurança e tranquilidade públicas; b) a protecção de pessoas, bens e instituições; c) a protecção de objectos económicos estratégicos; ...; e) a organização da participação das comunidades na manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas; (...)”.

A *salubridade pública*, onde a função policial aparece com a função de salvaguarda de bens e direitos relacionados com a saúde individual e colectiva, tomando medidas de protecção da propagação de doenças contagiosas⁵²⁷, isto é, medidas de salvaguarda da higiene pública.

A ordem pública caracteriza-se, em regra, pelos seguintes vectores⁵²⁸:

“... a) pelo seu carácter principalmente material, posto que se trata de evitar desordens visíveis;

b) pelo seu carácter público, já que a polícia não tutela matérias de foro privado, nem o próprio domicílio pessoal, salvo na medida em que as actividades que aí se desenrolem tenham reflexos no exterior (regulamentação do barulho causado por aparelhagens sonoras, higiene de imóveis);

c) pelo seu carácter limitado ... tranquilidade ..., segurança, salubridade ...”.

A necessidade da manutenção da ordem pública surge como uma acção preventiva dos danos sociais e justifica-se, neste contexto, a intervenção policial sempre que se manifeste na sociedade “... uma violação ou ameaça de violação ... de bens e direitos, em termos tais que crie uma perturbação geral na comunidade (...). Simetricamente, isto quer dizer que nem todas as violações ou ameaças de violações de bens e direitos justificam a intervenção policial, não podendo elas constituir alterações de ordem pública, ainda que mereçam a tutela do Direito por não terem repercussões graves, colectivas ou públicas (...); por não carecerem outras respostas de uma intervenção urgente e cautelar, na relação com outras respostas dadas pelos poderes públicos, mormente a intervenção jurisdicional”⁵²⁹.

⁵²⁷ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [10], p. 554.

⁵²⁸ Parecer n.º 9/96-B/Complementar, da Procuradoria-Geral da República Portuguesa, citação n.º 363.

⁵²⁹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [10], p. 556.

4.5. Domínios da SI: a prevenção e a repressão da criminalidade

Um dos domínios da SI é a prevenção e a repressão da criminalidade, que está a cargo das forças policiais⁵³⁰. Nos termos da alínea c) do número 1 do artigo 4 da Lei da PRM, incumbe à PRM, no quadro da política de defesa e segurança *«adoptar as providências adequadas à prevenção e repressão da criminalidade e dos demais actos contrários à lei e aos regulamentos, sem prejuízo das competências específicas atribuídas por lei a outros organismos»*.

Da leitura desta prescrição normativa resultam dois aspectos de fundo.

A primeira é a de que a prevenção e repressão da criminalidade enquadra-se na ordem pública geral, competindo, com efeito, a sua garantia à Polícia de Ordem e Segurança Pública, uma polícia administrativa geral.

A segunda é a de que se uma lei especial subtrair esta função da polícia geral, entregando-a a uma polícia especial, a polícia geral actuará de forma subsidiária e complementar.

Passa-se a analisar o conteúdo da prevenção e repressão da criminalidade, ainda que *en passant*.

A prevenção e repressão da criminalidade tem como objectivo evitar que os danos sociais ocorram na sociedade, ou tendo ocorrido, que se reestabeleça a paz jurídica. Portanto, é uma actividade de carácter preventivo, que ocorre antes do cometimento de crimes na sociedade. Para o cumprimento desta missão, a força policial exercerá três funções: a) a função de vigilância e de protecção; b) a função de prevenção criminal *stricto sensu* (intervenção que ocorre durante as violações, onde se desencadeiam, eventualmente, os actos de detenção, aplicação de medidas restritivas, guarda de provas) e c) a função de restabelecimento da paz jurídica e social, sendo que esta última é exercida pelas instâncias judiciais, embora o seu substrato assente na investigação criminal prévia.

As funções de vigilância (por exemplo, as revistas de pessoas nas entradas de um dado evento, o policiamento ostensivo) e prevenção criminal no sentido restrito são exercidas, precipuamente, pela polícia administrativa geral, a de

⁵³⁰ Cfr. alínea a) do art.º 13 da LPDS.

ordem e segurança pública; sendo que a função de investigação criminal incumbe à uma polícia especial, a Polícia de Investigação Criminal ou noutros cantos, a Polícia Judiciária.

Esta função da SI, a de prevenção e repressão da criminalidade, apresenta-se como duas faces do mesmo caminho. A primeira face é a de defesa do perigo que ameaça a segurança pública (função preventiva), e a segunda consiste na repressão da perturbação ou violação da ordem e segurança públicas (função repressiva). É este aspecto que permite diferenciar os domínios de actuação de uma polícia administrativa geral de uma polícia judiciária, ou de investigação criminal.

Com este critério, é já possível afirmar que a polícia administrativa geral tem um carácter preventivo e tende a actuar antes de os danos sociais se verificarem para prevenir que estes ocorram: a tarefa desta polícia consiste “... em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”⁵³¹.

Já a polícia judiciária actua de forma repressiva, *post facto*, exercendo uma das funções da SI, nomeadamente a investigação criminal. É necessário evitar confusões entre a polícia administrativa geral e especial, “... não confundir a eliminação de perturbações ..., em ordem à prevenção de danos futuros que as mesmas tenderão a causar, nem com a actividade sancionatória nem com a actividade de polícia judiciária. A primeira visa apenas pôr termo à perturbação, ou seja, fazer cessar a produção de danos; uma vez que esta cesse e os danos se tenham por consumados, não há mais lugar para a actividade de polícia administrativa. A segunda visa sanções a quem prevaricou e pressupõe normalmente a terceira actividade, ou seja, a determinação devidamente comprovada de quem é responsável subjectivamente pela falta a sancionar”⁵³².

⁵³¹ CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo, ob. cit.*, [447], p. 1153.

⁵³² MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada, ob. cit.*, [44], p. 661 (Anotação ao artigo 272.º).

4.6. Domínios da SI: a investigação criminal

No regime jurídico português existe um debate interessante que é levantado pelo Professor Jorge Bacelar GOUVEIA, no contexto da segurança interna, se não era de estranhar que a investigação criminal se localizasse neste âmbito, porquanto o seu meio natural seria o da justiça criminal, através do qual o Estado exerce o seu *ius puniendi*⁵³³.

Em resposta a esta questão, este Mestre afirma que:

*“... o legislador português fez a opção de conceder às polícias administrativas, gerais e especiais, atribuições em matéria de investigação criminal, considerando-as órgãos de polícia criminal, pelo que se enfrenta um duplo papel que a função policial exerce, pertencendo simultaneamente à segurança interna e à justiça penal”*⁵³⁴.

No plano constitucional, diz o Mestre que pode entender-se esta solução “... como materialmente inconstitucional porque significaria uma mistura de atribuições que pertenceriam a mundos distintos, invocando-se até a própria separação de poderes: a segurança interna pertenceria à função administrativa e a investigação criminal pertenceria à função jurisdicional”⁵³⁵. Mas conclui que o “... zelo pela «legalidade democrática», apanágio da segurança interna, pode comportar esta dimensão, que é sempre provisória, da investigação criminal ser atribuída às polícias administrativas”⁵³⁶.

Em Moçambique, o problema pode ser colocado neste prisma, mas com conclusão díspar. A Constituição moçambicana não incorpora o conceito de segurança interna, senão o conceito de Polícia, mas na perspectiva de polícia de ordem, tranquilidade e segurança pública, nos seus artigos⁵³⁷ 253 e 254.

⁵³³ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [10], pp. 557-559.

⁵³⁴ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [10], p. 558.

⁵³⁵ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [10], p. 559.

⁵³⁶ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [10], p. 559.

⁵³⁷ O artigo 253 dispõe que: “1. A Polícia da República de Moçambique, em colaboração com outras instituições do Estado, tem como função garantir a lei e a ordem, a salvaguarda da segurança de pessoas e bens, a tranquilidade pública, o respeito pelo Estado de Direito Democrático e a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. 2. A

O conceito de segurança interna é, no ordenamento nacional, introduzido pela Lei de Política de Defesa e Segurança, em três artigos, dispondo o artigo 12 sobre o conceito, o artigo 13 sobre a responsabilidade pela SI e o artigo 14 sobre a missão da SI.

Diferentemente do ordenamento português, que nas missões da segurança interna se inclui a «repressão da criminalidade»⁵³⁸, em Moçambique, optou-se por um conceito diverso: «combate à criminalidade»⁵³⁹, um termo amplo que não traduz exactamente a essência de repressão criminal, que pode levar a uma interpretação restrita de que a repressão criminal está além do combate à criminalidade e, por isso, a tarefa de repressão criminal, que é a actuação *ex post facto* pertence a uma estrutura para além da segurança interna, que estaria integrada na função jurisdicional, sob tutela do Ministério Público.

Para além destes conceitos, o número 2 do artigo 1 da Lei da SI portuguesa estabelece uma cláusula que acaba resolvendo o problema em debate. Tal prescrição normativa diz que: “*A actividade de segurança interna exerce-se nos termos da Constituição e da lei, designadamente da lei penal e processual penal, da lei-quadro da política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e dos serviços de segurança*” (Sublinhado nosso).

Esta norma faz entender que a investigação criminal, embora integrada na segurança interna, ela rege-se nos termos da legislação própria, que é a penal. No caso moçambicano, a primeira dificuldade reside no facto de não existir uma lei de segurança interna, bastando-se com os três dispositivos constantes da lei da política de defesa e segurança.

A lei de política de defesa e segurança, sendo uma lei-quadro de enquadramento da segurança interna, conferiu no seu artigo 13, a

Polícia é apartidária. 3. No exercício das suas funções a Polícia obedece a lei e serve com isenção e imparcialidade os cidadãos e as instituições públicas e privadas”. Já o artigo 254 dispõe que. “1. A Polícia da República de Moçambique é dirigida por um Comandante-Geral. 2. A lei estabelece a organização geral da Polícia, fixa os respectivos ramos, determina a sua função, estrutura e as normas que regem o ingresso”.

⁵³⁸ Cfr. n.º 1 do art.º 1 da Lei n.º 53/2008, publicada no Diário da República n.º 167/2008, Série I de 29 de agosto de 2008.

⁵³⁹ Cfr. alínea a) do art.º 13 da Lei da Política de Defesa e Segurança.

responsabilidade pela ordem, segurança e tranquilidade públicas à PRM e demais instituições criadas por lei, o que vale dizer que a questão de investigação criminal não se enquadra dentro desta polícia geral.

No passado, e com razão, houve vozes que clamavam pela inconstitucionalidade da integração da Polícia de Investigação Criminal na PRM, como um dos seus ramos (art.º 13, n.º 1 da Lei da PRM). Em 2017, pela Lei n.º 2/2017, de 9 de janeiro, foi autonomizado o serviço de investigação criminal, ganhando uma independência em relação ao Comando-Geral da PRM, mas continuando sob tutela orgânica do Ministério do Interior e tutela funcional pelo Ministério Público.

É uma solução genuinamente moçambicana, que não tem paralelismo no mundo afora. Mas pelo menos reduziu-se o âmbito de dependência orgânica e funcional à PRM e ao Ministério do Interior.

A investigação criminal está a cargo do SERNIC, com funções de polícia especial judiciária, cujo domínio é “... efectuar a investigação dos crimes e descobrir os seus agentes, proceder à instrução preparatória dos seus respectivos processos e organizar a prevenção da criminalidade, especialmente da habitual”⁵⁴⁰.

A SERNIC, enquanto polícia com funções judiciárias, caracteriza-se por:

- Ser um órgão da polícia especial criminal, que auxilia a administração da justiça em nome do povo moçambicano;

- É uma polícia especial que é tutelada administrativamente pelo Ministério do Interior: portanto, é uma águia com duas cabeças, embora a lei tenha procurado atenuar isto com a submissão da tutela do MINT a aspectos meramente administrativos, não evita o temor reverencial ao Ministro do Interior, que é ele que propõe os Diretores-gerais ao Primeiro-Ministro para nomear; é ele que nomeia os restantes quadros e faz colocações⁵⁴¹;

- É uma polícia especial que é dependente funcionalmente do Ministério Público, quanto à matéria de investigação criminal;

⁵⁴⁰ CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo, ob. cit.*, [447], p. 1153.

⁵⁴¹ Cfr. Art.º 4 da Lei n.º 2/2017, de 9 de janeiro, Lei do SERNIC.

- É uma polícia especial que coadjuva as autoridades judiciais, realizando a investigação criminal: actividade de recolha de provas conducentes ao exercício penal, desenvolvida na fase da instrução criminal preparatória.

5. Princípios aplicáveis à actividade de polícia

A Polícia é uma actividade indelegável, com destinatários indeterminados, daí que os profissionais que a exercem devem pautar pela execução indistinta do seu trabalho profissional, independentemente da raça, religião, nacionalidade, filiação partidária ou de outros factores de discriminação⁵⁴². Desta enunciação, resulta um conjunto de regras e princípios jurídicos de actuação policial, dos quais avultam no geral os aplicáveis à actividade administrativa⁵⁴³. Com efeito, a actuação policial rege-se pelos princípios da legalidade ou juridicidade, apartidarismo, razoabilidade e de colaboração⁵⁴⁴.

5.1. Princípio da juridicidade

O princípio da juridicidade é mais indicado para enformar a actividade policial por ser o mais abrangente, pois abarca o chamado «bloco de legalidade». Este facto decorre da própria natureza do Estado moçambicano que se caracteriza por ser um Estado de Direito Democrático⁵⁴⁵: «*O Estado subordina-se à Constituição e funda-se na legalidade*».

As forças policiais actuam segundo os ditames da Constituição, das leis, decretos-lei, regulamentos e ordens e instruções em matéria de serviço e sob forma legal. Portanto, obedece ao bloco de legalidade, que é o esteio do Estado

⁵⁴² MACIE, Albano. *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, ob. cit., [501], p. 343.

⁵⁴³ Cfr. No ordenamento jurídico moçambicano, quanto aos princípios aplicáveis à actividade administrativa, MACIE, Albano. *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, Vol. I. Maputo: Livraria Escolar, 2012, pp. 120-160.

⁵⁴⁴ Para os princípios de actuação *in concreto* da PRM, ver MACIE, Albano. *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, ob. cit., [501], pp. 343-352; no geral, sobre esta matéria, ver SOUSA, António Francisco. *Manual de Direito Policial*, ob. cit., [503], pp. 412-455; VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria Geral do Direito Policial*, ob. cit., [503], pp. 179-247.

⁵⁴⁵ Cfr. Artigo 3 da CRM.

de Direito Democrático. A submissão da Polícia ao bloco da legalidade tem duas modalidades. A dimensão positiva, segundo a qual a Polícia só pode intervir de acordo e com base na lei (precedência da lei). A dimensão negativa, segundo a qual todos os actos policiais têm de se conformar com as leis, sob pena de ilegalidade (prevalência da lei).

O princípio da juridicidade constitui, na esfera do corpo policial, um poder-dever de o agente investido nessa qualidade actuar conforme a Constituição e as leis.

A Polícia é a face visível da lei e do Estado, cujo poder é limitado pela lei. Não se admite actuações ilimitadas ou arbitrárias. Não basta que se observe os pressupostos legais da acção policial, é preciso que os pressupostos de facto do exercício do poder de polícia sejam reais, bem como realizáveis as suas consequências. Do princípio da juridicidade, resulta o seguinte:

- O dever das forças policiais de respeitar o Estado de Direito Democrático e de observar estritamente os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos (art.º 253, n.º 1 da CRM). Assim, os direitos e liberdades individuais são directamente aplicáveis, vinculam as entidades públicas e privadas, são garantidos pelo Estado e devem ser exercidos no quadro da Constituição e das leis (art.º 56, n.º 1), o que cria a obrigação de as forças policiais, em caso de dúvidas sobre qualquer norma que põe em causa esses direitos, absterem-se de cumprir ou aplicar uma norma que seja inconstitucional, visto que «a lei só pode limitar os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição» (n.º 3 do art.º 53 da CRM);

- As forças policiais devem interpretar as leis e regulamentos, bem como as ordens e instruções recebidas de acordo com os ditames da Constituição da República, em particular, quando estejam em causa os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos;

- As forças policiais gozam da «livre margem de apreciação» própria, que se centra na margem de liberdade de avaliação sobre a situação concreta que motivou a sua actuação. Portanto, a «margem de apreciação» policial consiste

apenas em “... saber se se verificam os pressupostos materiais para uma dada intervenção e não de “liberdade” de decisão. Estamos, pois, no domínio do reconhecimento de uma realidade existente e não no domínio de uma liberdade de decisão”⁵⁴⁶;

- As medidas de prevenção do perigo (sejam actos ou normas) devem ser suficientemente determinadas tanto relativamente ao conteúdo, como relativamente aos seus destinatários. Portanto, o legislador deve evitar quanto possível o emprego de conceitos vagos e indeterminados e, por outro lado, que, na aplicação da lei ao caso concreto, os conceitos vagos que subsistam sejam tornados claros aos destinatários das medidas⁵⁴⁷;

- As decisões policiais relativas à prevenção de perigos só poderão fazer exigências que sejam jurídica e materialmente possíveis para o cidadão, sob pena de nulidade⁵⁴⁸ e, como tal, passíveis de objecção pelo exercício do direito de resistência pelo cidadão (art.º 80 da CRM).

5.2. Princípio de apartidarismo

Prescrevem os números 2 e 3 do artigo 254 da Constituição da República que a Polícia é apartidária e na sua actuação obedece à lei e serve com isenção e imparcialidade os cidadãos e instituições públicas e privada. Este princípio tem duas feições: (i) a Polícia é apartidária. Isto é, na sua organização, estrutura e funcionamento não obedece a critérios provenientes de organizações partidárias. Nem os seus elementos (indivíduos que a integram) pertencem a um partido político e nem dele recebem ordens e instruções; (ii) a Polícia actua de forma apartidária. Com efeito, um agente policial deve actuar com isenção, equidistância e imparcialidade⁵⁴⁹, guiado unicamente pela Constituição e pelas leis em vigor na República de Moçambique. Ao agente policial não interessa a

⁵⁴⁶ SOUSA, António Francisco. *Manual de Direito Policial*, ob. cit., [503], p. 435.

⁵⁴⁷ SOUSA, António Francisco. *Manual de Direito Policial*, ob. cit., [503], p. 452.

⁵⁴⁸ SOUSA, António Francisco. *Manual de Direito Policial*, ob. cit., [503], p. 453.

⁵⁴⁹ Cfr. FONTES, José. *Curso sobre o Código do Procedimento Administrativo*, 7.ª ed., Revista e actualizada: Almedina, 2018, pp. 53-56.

identidade ideológico-partidária da pessoa; nem a apresentação ou não de um cartão partidário pode interferir na actuação do agente policial, senão a lei.

5.3. Princípio da razoabilidade

O número 4 do artigo 2 da Lei de Polícia precisa que “No uso dos meios ofensivos para a garantia da ordem, segurança e tranquilidade públicas, a PRM observa os limites da necessidade e razoabilidade ...”.

Este princípio é corolário da proibição de excesso, segundo a qual as restrições de direitos impostas pela Polícia devem ater-se aos fins em nome dos quais são estabelecidas ou permitidas, devendo as mesmas apenas serem adoptadas se esses fins não puderem ser alcançados por medidas menos gravosas.

Portanto, a razoabilidade visa limitar o poder discricionário na actuação policial, pois busca a confluência entre o mérito ou oportunidade da intervenção policial e a finalidade da acção a praticar, de forma que, se a acção a praticar é manifestamente inadequada para alcançar o fim pretendido pela lei, o agente policial terá “... exorbitado os limites da discricionariedade e o poder judicial poderá corrigir a ilegalidade”⁵⁵⁰.

5.4. Princípio da colaboração

Nos termos do artigo 12 da Lei da política de defesa e segurança, conjugado com o artigo 5 da Lei da PRM, a ordem, segurança e tranquilidade públicas são asseguradas pela PRM e demais instituições criadas por lei, com apoio da sociedade em geral.

Enuncia-se aqui o princípio da colaboração dos cidadãos nas actividades da segurança interna.

Segundo este princípio, os cidadãos moçambicanos têm o dever de colaborar na realização das actividades que constituem o fim da segurança interna.

⁵⁵⁰ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria Geral do Direito ob. cit.*, [503], p. 123.

O dever de colaboração pode ser activo e passivo⁵⁵¹: (i) os cidadãos participam no desenvolvimento e materialização dos fins da segurança interna, não devendo obstruir a actividade das forças policiais e (ii) os cidadãos devem observar as disposições legais de teor preventivo e acatar as ordens e mandados legais e legítimos das autoridades policiais.

O dever de colaboração com as forças policiais tem um conteúdo amplo:

- Pode consistir no dever de comunicação de todos os factos que possam perturbar a ordem e tranquilidade públicas à polícia;
- Denunciar todos os crimes de que o cidadão tenha conhecimento;
- O cidadão deve participar nas actividades da polícia que envolvam a participação comunitária, o chamado policiamento comunitário, visando identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos, melhorando a qualidade geral da vida e segurança nos bairros;
- Acatamento das leis, regulamentos e ordens das autoridades policiais.

6. Poder de polícia

Em nota histórica, é possível registar⁵⁵² que a expressão “poder de polícia” tem origem na jurisprudência norte-americana. Segundo CRETELLA JUNIOR foi “em 1827, no caso *Brown vs. Maryland*, que o Juiz Marshall, Presidente do Supremo Tribunal dos Estados Unidos, trata do *poder de polícia*, se bem que a expressão integral, estereotipada – *police power* – ainda não lhe tivesse ocorrido de modo nítido, tanto assim que, em seu voto, nada menos que 19 vocábulos se interpõem entre os termos constitutivos da denominação”⁵⁵³.

⁵⁵¹ FERNANDES, Luiz Fiães e VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Segurança Interna*, ob. cit., [487], pp. 17-20.

⁵⁵² Cfr. MACIE, Albano. *Lições de Direito Administrativo ...*, ob. cit., [501], pp. 334-335.

⁵⁵³ CRETELLA JUNIOR, José. *Direito Administrativo do Brasil. Poder de polícia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Vol. IV, 1961, p. 45-46.

Nos Estados Unidos da América a *police power* “é função legislativa de fazer leis limitadoras das actividades individuais, em benefício do bem-estar colectivo”⁵⁵⁴.

Para o caso moçambicano, o poder de polícia não é em si e na essência função legislativa, mas sim uma função exclusivamente administrativa, infra legal, podendo manifestar-se em actos normativos regulamentares e em actos administrativos concretos e individuais, emanados pela Administração Pública, segundo a lei, limitativos dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, bem como o condicionamento de bens e actividades, em nome do interesse público.

BANDEIRA DE MELLO ressalta que a expressão poder de polícia traz a “evocação de uma época pretérita, a do Estado de Polícia, que precedeu ao Estado de Direito. Trazendo uma suposição de prerrogativas dadas ao príncipe, que são hoje inadvertidamente dadas ao Executivo. Assim, raciocina-se como se existisse uma natural titularidade de poderes em prol da Administração e como se dela emanasse intrinsecamente, fruto de um abstracto poder de polícia”⁵⁵⁵.

O poder de polícia corresponde, nos países continentais europeus, excepto a França, às chamadas limitações administrativas à liberdade e à propriedade. Neste sentido, entende EROS GRAU que:

“O engano cometido por parte da doutrina com a expressão poder de polícia, causando equívocos, provém de que não há um “poder” de polícia, mas uma função – função administrativa, *e por não ser nem prerrogativa nem faculdade, tem-se um dever-poder* vinculando sua vontade, e, por isso, referir como actividade *supralegal*”⁵⁵⁶.

⁵⁵⁴ OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. “Implicações da distinção entre poder de polícia e serviço público”, in: *Revista de Direito Público*, n.º 74, p. 208.

⁵⁵⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso António. *Curso de Direito Administrativo*, 26.ª Edição: Malheiros Editores, 2009, p.665.

⁵⁵⁶ GRAU, Eros Roberto. “Poder de polícia: Função administrativa e princípio da legalidade. O chamado «direito alternativo»”, in: *Revista Trimestral de Direito Público*, n.º 1, pp. 94-95.

Em termos de noção, o poder de polícia coloca em confronto dois aspectos essenciais. Por um lado, o cidadão, com o anseio e desejo de exercer os seus direitos e liberdades fundamentais e, por outro, a AP, com a função de criar mecanismos de efectivação desses direitos e liberdades fundamentais, utilizando, para o efeito, o seu poder de polícia. Em sentido amplo, o poder de polícia (*police power*) compreende um sistema total de regulamentação interna, pelo qual o Estado busca não só preservar a ordem pública senão também estabelecer para a vida de relações do cidadão àquelas regras de boa conduta e de boa vizinhança que se supõem necessárias para evitar conflito de direitos e para garantir a cada um o gozo ininterrupto de seu próprio direito, até onde for razoavelmente compatível com o direito dos demais”⁵⁵⁷.

Em sentido restrito, segundo Hely Lopes MEIRELLES, o poder de polícia consiste na “faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, actividades e direitos individuais, em benefício da colectividade ou do próprio Estado (...). É o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda a Administração. O Estado detém a actividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional”⁵⁵⁸.

O poder de polícia consiste exactamente na restrição ou limitação dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos pela Administração Pública, em prol do interesse colectivo. Neste sentido, as restrições ou limitações impostas pela Administração Pública são feitas através de regulamentos administrativos ou de actos administrativos concretos e individuais, bem como de operações materiais⁵⁵⁹.

As restrições e limitações visam assegurar a tranquilidade, a segurança e a salubridade públicas, bem como disciplinar direitos, interesses ou liberdades, a

⁵⁵⁷ COOLEY, 1903, p. 829 *apud* MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 25.ª ed., 200, p. 128.

⁵⁵⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito...*, *ob. cit.*, [557], p. 122.

⁵⁵⁹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, *ob. cit.*, [10], p. 640.

produção e o mercado, o exercício de actividades económicas dependentes de concessão ou autorizações da AP e o respeito à propriedade.

Até agora, o foco do poder de polícia estava virado para o timbre administrativo, mas é possível desenhar as manifestações deste poder no âmbito da segurança interna, através das chamadas medidas de polícia a aplicar pelas autoridades de polícia dentro dos limites legalmente determinados.

6.1. Medidas de polícia

As medidas de polícia são actos de polícia ou medidas «*standards ou típicas*»⁵⁶⁰ que resultam expressamente declaradas pela lei que a Administração Pública (no caso as forças policíacas) pode adotar numa actuação concreta, afectando as liberdades e direitos dos cidadãos, com a finalidade de prevenir danos sociais ou violações ou ameaça de violação à ordem, tranquilidade e segurança pública. Desta forma, segundo o Professor João CAUPERS⁵⁶¹, as medidas de polícia têm um timbre especial caracterizador, nomeadamente:

- “Limitam a liberdade individual, tendo natureza ablativa;
- São unilaterais, não se concebendo numa lógica contratual;
- Exigem uma simplificação procedimental, mesmo num contexto de urgência e necessidade administrativa;
- Não são susceptíveis de exercício privado, o que não quer dizer que não possa a segurança privada colaborar com a segurança pública, mas não através de poderes de polícia”;
- São medidas de carácter preventivo, pois são vistas no âmbito da polícia administrativa.

As medidas de polícia podem ser de vária ordem: as medidas de polícia nos termos da segurança interna têm essencialmente a natureza preventiva e são da competência das autoridades da polícia administrativa; as medidas cautelares e de polícia no Código de Processo Penal relacionam-se com a investigação

⁵⁶⁰ SOUSA, António Francisco. *Manual de Direito Policial*, ob. cit., [503], p. 531.

⁵⁶¹ Apud GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [10], p. 641.

criminal e são, nomeadamente da competência da SERNIC, como polícia de investigação criminal, cujo objectivo é assegurar, de forma preventiva e com urgência, os meios de prova. Mas estas medidas de polícia diferenciam-se das medidas de segurança⁵⁶² no âmbito penal, aplicáveis nos casos de perigosidade social de delinquentes, privando-os temporariamente a liberdade em instituições criadas para o efeito; das medidas de coação penal, que são providências judiciais de restrição temporária da liberdade com natureza cautelar, caso haja receio de fuga, perturbação da investigação criminal, continuação da actividade criminosa⁵⁶³.

Nos termos da Lei, as medidas de polícia consistem no seguinte:

- “Vigilância organizada de pessoas e bens, edifícios e estabelecimentos por período determinado ...;
- A exigência de prova de identificação e revista a qualquer pessoa ou viatura suspeita que se encontre ou circule em lugar público ...;
- Apreensão temporária ou definitiva de armas, munições, substâncias explosivas, radioactivas e materiais a elas conexos;
- Suspensão ou encerramento de paióis, depósitos ou fábricas de armamentos ou explosivos ...;
- Suspensão ou cancelamento do uso de licenças de estabelecimentos destinados à venda de armas, munições e explosivos;
- Suspensão ou cancelamento do uso de licenças das empresas de segurança privada e dos respectivos estabelecimentos de formação (...)”⁵⁶⁴;
- “Detenção de indivíduos por infracções migratórias;
- interdição de entrada e saída quando haja decisão da autoridade competente”⁵⁶⁵.

⁵⁶² Cfr. artigo 76 do Código Penal: «São medidas de segurança: a) o internamento de inimputáveis; b) o internamento em casa de trabalho ou centros penitenciários abertos; c) a liberdade vigiada; d) a caução de boa conduta; e) o tratamento ambulatorio de inimputáveis; f) a detenção».

⁵⁶³ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, *ob. cit.*, [10], p. 642.

⁵⁶⁴ Artigo 7 da Lei da PRM;

⁵⁶⁵ Cfr. artigo 40 da Lei do SENAMI.

6.2. Autoridades de polícia

São autoridades de polícia administrativa, segundo SÉRVULO CORREIA, “... em geral os órgãos das pessoas colectivas públicas com competências para emanar regulamentos independentes em matéria de polícia administrativa geral e para determinar a aplicação de medidas de polícia”⁵⁶⁶. Para efeitos da Lei⁵⁶⁷, consideram-se autoridades de polícia:

- Os oficiais da PRM com funções de comando, direcção e chefia, de acordo com as suas competências;
- No âmbito da investigação criminal, além do Ministério Público, o pessoal com funções de direcção e chefia da SERNIC;
- Qualquer agente das forças policiais para aplicar as medidas de exigência de prova de identificação e revista a qualquer pessoa ou viatura suspeita que se encontre ou circule em lugar público, aberto ao público ou sujeito à vigilância policial;
- Os membros do Serviço Nacional de Migração com funções de direcção, chefia e inspecção.

6.2. Limites da actividade policial

A actividade policial tem limites. O Professor Marcello CAETANO, depois de traçar o conteúdo positivo da actividade policial, define os limites da actuação policial, nomeadamente⁵⁶⁸:

- A polícia não deve intervir no âmbito da vida privada dos indivíduos. Este enunciado desdobra-se em duas regras: “1.^a A polícia não pode ocupar-se de interesses particulares; 2.^a A polícia tem de respeitar a vida íntima e o domicílio dos cidadãos”;

⁵⁶⁶ CORREIA, José Manuel Sérvulo. “Polícia”, *ob. cit.*, [521], p. 406.

⁵⁶⁷ Cfr. artigo 8 da Lei da PRM; artigo 22 da Lei do SENAMI.

⁵⁶⁸ CAETANO, Marcello. *Manual de Direito*, *ob. cit.*, [447], pp. 1156-1158.

- A polícia deve actuar sobre o perturbador da ordem e não sobre aquele que legitimamente exerce o seu direito;

- Os poderes de polícia não devem ser exercidos de modo a impor restrições e a usar de coacção além do estritamente necessário: «proporcionalidade entre os males a evitar e os meios a empregar para a sua prevenção».

Os limites da actuação policial são, no geral, os limites da actuação das autoridades administrativas, nomeadamente uma autoridade policial só pode actuar dentro dos limites definidos pela lei e tem a lei como o fundamento da sua actuação; a actuação policial através das autoridades da polícia decorre das competências de cada órgão, sendo, portanto, a competência definida por lei, devendo esta ser exercida para a realização dos fins legalmente definidos.

Por fim, a actuação policial é delimitada pelos princípios da juridicidade, tipicidade, razoabilidade, de respeito pelos direitos humanos e de proibição de excessos.

Importa realçar os princípios da tipicidade e de respeito pelos direitos humanos, pois os de juridicidade e razoabilidade já foram analisados (n.º 5 deste Capítulo).

O primeiro, o de tipicidade, procura afastar a aplicação de medidas de polícia não previstas na lei. Portanto, as medidas de polícia são as determinadas em leis e regulamentos de polícia. Contudo, para se evitar a inconstitucionalidade de medidas de polícia, admite-se neste princípio da tipicidade, o “... funcionamento de uma cláusula geral de medidas policiais, assim se legitimando certas medidas de polícia não tipificadas, ainda que se registem progressos na tipificação crescente, por parte da lei policial, de tais medidas de polícia (...). O que se impõe é que este princípio tenha uma aplicação principal, só que não exclusivista, sendo de aceitar, residualmente, a existência de algumas medidas de polícia atípicas”⁵⁶⁹.

⁵⁶⁹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [10], p. 647.

Segundo o Professor Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA, “o princípio da tipicidade legal significa que os actos de polícia, além de terem um fundamento necessário na lei, devem ser medidas ou procedimentos individualizados e com conteúdo suficientemente definido na lei, independentemente da natureza dessas medidas: quer sejam *regulamentos gerais* emanados das autoridades de polícia, *decisões* concretas e particulares (autorizações, proibições, ordens), *medidas de coerção* (utilização da força, emprego de armas) ou *operações de vigilância*, todos os procedimentos de polícia estão sujeitos ao princípio de precedência da lei e da tipicidade legal”⁵⁷⁰.

Em relação ao segundo, as autoridades de polícia, incluindo todas as forças policiais, no exercício das suas funções, devem pautar pelo respeito pelos direitos humanos.

Relativamente à actividade policial, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, frisa nos seus artigos III, V, IX e XI, 1, respectivamente, que:

“Todo homem tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal; Ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante; Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado; Todo o homem acusado de um acto delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas as garantias à sua defesa”, respectivamente.

O princípio de excesso tem mais significado no âmbito da utilização de meios ofensivos para a garantia da segurança interna, que não podem ser utilizados para além do estritamente necessário para debelar a ameaça de violação ou a violação do ordenamento jurídico. A proibição de excesso constitui

⁵⁷⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, ob. cit., [45], p. 860.

um princípio conglobante e integrado ao Estado Democrático que tem como requisitos⁵⁷¹⁻⁵⁷² a *adequação, a necessidade e a razoabilidade*:

- *adequação da medida que a força policial vai tomar*, isto é, a medida tomada ao intervir deve ser causalmente ajustada ao fim que se propõe atingir (manter a ordem perturbada, às vezes por um bêbado). Deve procurar-se sempre verificar a existência de uma relação entre duas variáveis: o meio e o instrumento de um lado, o objectivo ou finalidade, do outro;

- *a necessidade do meio e da intervenção*. Significa que, para além de idónea para o fim que se propõe alcançar, a medida policial deve ser, dentro do universo das abstractamente idóneas e possíveis, a que lese em menor medida a integridade física dos cidadãos. Aqui a força policial deve fazer comparações: *a operação central a efectuar é na verdade a comparação* entre uma medida idónea e outras medidas também idóneas que podem ser possíveis para pôr termo ao tumulto, agressões ou violações;

- *o equilíbrio entre os benefícios da intervenção* e a medida tomada ligada aos meios utilizados. Aqui, exige-se a cessação dos tumultos e das violações ou perturbações, à luz de parâmetros materiais de intervenção.

7. Segurança do Estado

A Constituição da República, no seu artigo 262, trata dos Serviços de Segurança ao lado das Forças de Defesa, com a epígrafe «Forças de Defesa e Serviços de Segurança». Com efeito, diz no seu número 1 que «As forças de defesa e os serviços de segurança subordinam-se à política nacional de defesa e segurança e devem fidelidade à Constituição e à Nação». A colocação tópica dos Serviços de Segurança ao lado das Forças Armadas de Defesa de Moçambique, no âmbito do Capítulo I, com a epígrafe «Defesa Nacional», deixa clara a ideia

⁵⁷¹ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, ob. cit., [45], p. 860.

⁵⁷² Ver VALENTE, Monteiro Guedes. *Teoria Geral do Direito Policial*, ob. cit., [503], pp. 196-198.

de que os Serviços de Segurança estão fora da segurança interna, mas seria duvidoso que estejam inseridos somente na segurança externa.

Esta conclusão parece coerente, pois nos termos da Lei da Política de Defesa e Segurança, a Segurança do Estado está fora do capítulo relativo à segurança interna, localizando-se autonomamente no Capítulo IV desta lei. Aliás, quando a Lei da Política de Defesa e Segurança define os órgãos responsáveis pela segurança interna exclui os Serviços de Segurança.

O artigo 14 da LPDS define a Segurança do Estado como sendo a «actividade desenvolvida pelo Estado tendente a assegurar, no respeito da Constituição e da lei, a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional, à garantia da segurança nacional, ao funcionamento dos órgãos de soberania e demais instituições no quadro da normalidade constitucional e à protecção dos interesses vitais da sociedade», o que faz com que a Segurança do Estado seja parte da segurança nacional.

Na verdade, a segurança nacional aparece como conceito «guarda-chuva», género que engloba as restantes três dimensões do quarteto: a defesa nacional, segurança pública ou interna e protecção civil.

Portanto, fica claro que não é tarefa fundamental dos Serviços de Segurança do Estado moçambicano a salvaguarda da segurança interna. Por isso, seria correcto afirmar que os Serviços de Segurança do Estado são uma dimensão da segurança nacional. Os Serviços de Segurança não se confundem com a defesa nacional e nem com a segurança interna ou com a protecção civil. Com efeito:

“a actividade de inteligência percorre-as transversalmente, tendo que ver com o combate às ameaças externas e internas graves, a partir das vulnerabilidades existentes, visando macroscopicamente defender os princípios, os bens e os interesses fundamentais do Estado através da produção de informações estratégicas de apoio à decisão pública”⁵⁷³.

⁵⁷³ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança*, ob. cit., [10], p. 695.

A responsabilidade pela Segurança do Estado cabe exclusivamente ao Serviço de Informações e Segurança do Estado (SISE), como organismo público, com autonomia administrativa, que, na dependência directa do Presidente da República, na sua qualidade de Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança, assegura a recolha, pesquisa, produção, análise e avaliação de informações úteis à segurança do Estado, a prevenção de actos que atentem contra a Constituição, contra o funcionamento dos órgãos do poder do Estado e ao combate das actividades de espionagem, sabotagem e terrorismo⁵⁷⁴. A excepção à regra da exclusividade só ocorre nos casos de actividades desenvolvidas pelos serviços responsáveis pela pesquisa, produção e processamento de informações estratégicas de carácter militar ou policial de natureza operacional, necessárias ao desempenho das missões das Forças Armadas ou forças policiais⁵⁷⁵.

O regime jurídico do SISE é definido pela Lei n.º 12/2012, de 8 de fevereiro, a qual estabelece:

- Os princípios de actuação dos membros do SISE, nomeadamente a fidelidade à Nação, Constituição e à lei; a defesa da soberania e dos interesses do Estado; o apartidarismo e dever de abstenção na tomada de posições ou participação em acções que possam pôr em causa a coesão interna e a unidade nacional e a especial obediência ao Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança (art.º 2);

- Os limites da actividade do SISE, que não devem pôr em causa ou ameaçar os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o dever de não praticar actos integrados nas competências do Ministério Público ou das entidades com funções policiais ou militares (art.º 4 e n.º 2 do artigo 17 da LPDS);

- O dever de prestação anual de informações à Assembleia da República, através da Comissão para os Assuntos de Defesa e Segurança, excepto a atinente a processos, meios e métodos de actuação do SISE (art.º 7);

⁵⁷⁴ Cfr. artigo 15 da LPDS.

⁵⁷⁵ Cfr. artigo 17 da LPDS.

- Submissão da actividade do SISE ao dever de sigilo (art.º 11);
- O sistema orgânico do SISE, que consiste em divisões, direcções nacionais, departamentos centrais, provinciais e distritais.

CAPÍTULO II

FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA INTERNA

1. O critério de diferenciação entre a segurança externa e interna: o inimigo, agressão ou ameaça de natureza externa

De harmonia com os princípios da defesa nacional e do Estado de Direito Democrático, a componente militar da defesa militar é da exclusiva responsabilidade das Forças Armadas de Defesa de Moçambique, não podendo, as forças policíacas e outras entidades estatais nela intervirem (art.º 16, n.º 1 da LDNFA), excepto nos casos excepcionais de colaboração necessária, momento em que o comando de todas as Forças de Defesa e Segurança fica a cargo das Forças Armadas (art.º 55/2 da LDNFA). Portanto, enuncia-se aqui uma regra de ouro que delimita a segurança externa da segurança interna, em termos de saber, numa situação de normalidade constitucional, a quem incumbe realizar as actividades da componente militar da defesa nacional, o que permite separar as Forças Armadas das forças policíacas.

Mas, fazendo a análise a partir da perspectiva da segurança interna, é possível dilucidar um critério delimitador mais preciso: as Forças Armadas actuam para debelar uma agressão ou ameaça de agressão de um inimigo de natureza externa.

Com efeito, prescreve o artigo 23 da LDNFA que «*A missão genérica das Forças Armadas consiste em assegurar a defesa militar contra quaisquer ameaças ou agressões externas*». Neste sentido, cumpre caracterizar a «ameaça ou agressões externas».

Quando o Legislador opta por «ameaças ou agressões» procurou delimitar o âmbito dos pressupostos de actuação das Forças Armadas, significando efectivamente que as Forças Armadas só actuam nos casos de «iminência de uma agressão ou ataque, ou quando este ataque seja efectivo no território nacional», desde que tenha origem externa.

A delimitação de que o ataque deve ser de origem externa tem, em Moçambique, um alcance profundo e prático, pois, coloca as Forças Armadas à margem das hostilidades político-militares que o maior partido da oposição (RENAMO), em cada ciclo de eleições presidenciais e parlamentares, tem vindo a desencadear, nos últimos quinze anos, com recurso a ataques armados a pessoas e bens públicos.

O artigo 290/1 da CRM especifica que o estado de sítio ou de emergência só podem ser declarados, no todo ou em parte do território, nos casos de agressão efectiva ou iminente, de grave ameaça ou de perturbação da ordem constitucional ou calamidade pública. Sendo que o critério diferenciador entre o estado de sítio e de emergência assenta no que este só pode ter lugar a sua declaração nos casos de verificação de «... menor gravidade dos pressupostos da declaração determina a opção pelo estado de emergência»⁵⁷⁶. Portanto, é o grau de intensidade da verificação dos pressupostos que determina entre a opção pelo estado de sítio e o estado de emergência.

Não prevendo, a Constituição da República a regulação procedimental expressa do estado de guerra, como ocorre com o estado de sítio e de emergência, levanta-se um problema de saber quais os pressupostos e procedimentos de decretação desta situação de crise.

Sobre o estado de guerra, a Constituição atribui competência ao Presidente da República de «declarar a guerra e a sua cessação, o estado de sítio ou de emergência» (art.º 160/al. a); no artigo 72/1 da CRM diz-se que «As liberdades e garantias individuais só podem ser suspensas ou limitadas temporariamente em virtude de declaração do estado de guerra, do estado de sítio ou do estado de emergência nos termos estabelecidos na Constituição»; no artigo 165/al. a) compete ao Conselho do Estado «declaração de guerra, do estado de sítio ou do estado de emergência; no artigo 194/al. c) compete à Comissão Permanente da Assembleia da República «pronunciar-se previamente sobre a declaração de

⁵⁷⁶ Cfr. Art.º 291 da CRM.

guerra»; e, por fim, cabe ao Conselho Nacional de Defesa Nacional «pronunciar-se previamente sobre a declaração de guerra».

Mais, os tribunais militares só podem ser institucionalizados em casos de declaração do estado de guerra e não de sítio e de emergência, o que afasta completamente os dois regimes (art.º 223 da CRM).

Desta regulação constitucional, é sem dúvidas correcto, afirmar que em Moçambique temos três espécies de estados de crise jurídico-constitucionais, que, dependendo dos respectivos pressupostos, podem ser decretados subsidiariamente um do outro. Tais estados de crise são: os estados de excepção, que consistem no estado de sítio e no estado de emergência; e o último estado de crise profunda é o estado de guerra.

Os primeiros dois (sítio e emergência) são menos grave e têm alcance temporal mais curto, pois, a sua duração não pode ultrapassar noventa dias, sem prejuízo das prorrogações (art.º 291/CRM).

Os requisitos da sua decretação têm natureza diversa, ocorrendo somente «nos casos de agressão efectiva ou iminente, de grave ameaça ou de perturbação da ordem constitucional ou calamidade pública» (art.º 290/1 da CRM).

A utilização no número do artigo 290 da CRM das palavras «agressão efectiva ou iminente» não pode confundir-se com a «ameaça ou agressão externa», campo próprio de actuação das Forças Armadas. A «agressão efectiva ou iminente» a que se refere o estado de sítio ou de emergência situa-se no plano interno, isto é, uma agressão efectiva ou iminente no âmbito da missão de asseguramento pelas forças policiais da segurança interna, sendo aí chamadas as Forças Armadas a intervir a título subsidiário, e, como tal, não visa a defesa integridade do território nacional, nem da soberania do Estado e suas instituições.

Na futura lei de estado de sítio e de emergência, torna-se importante clarificar o conteúdo dos termos «agressão efectiva ou iminente» no âmbito da densificação dos pressupostos da decretação do estado de sítio ou de emergência, de modo a não ensejar confusões interpretativas com o fim da segurança externa,

a defesa militar da república contra agressões efectivas ou iminentes da integridade territorial e da soberania do Estado.

O estado de guerra tem como pressuposto a «ameaça ou agressão externa». “Esta, por força da parecença com um dos pressupostos do estado de excepção, deve entender-se como uma agressão efectiva ou iminente «por forças estrangeiras»”⁵⁷⁷.

O requisito de intervenção das Forças Armadas são as «ameaças ou agressões externas». O conceito de agressão pode ser procurado⁵⁷⁸ no âmbito do Direito Internacional, pois a avaliação de uma agressão que motiva a intervenção das Forças Armadas é sempre feita tendo em conta o conceito adoptado pela ONU.

No âmbito da LDNFA, emprega-se a expressão «agressão ou ameaça» e no âmbito do Direito Internacional, a Carta da ONU utiliza indiferentemente as

⁵⁷⁷ GOUVEIA, Jorge Bacelar. “Estado de Guerra”, *ob. cit.*, [465], p. 309.

⁵⁷⁸ A Professora Sofia SANTOS apresenta o conceito de «ataque armado» e diz que “*consiste num acto perpetrado por um Estado que atenta contra a independência política ou a integridade territorial de outro Estado*”. Segundo esta autora, a ocorrência de um ataque armado constitui a condição essencial para o exercício do direito da legítima defesa em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas. No entanto, a Carta é omissa quanto à natureza e contornos dos actos que podem ser considerados um ataque armado. A Professora discute três aspectos importantes sobre a interpretação do conceito de «ataque armado» no concerto das nações. A primeira perspectiva chama de *ratione materiae*, e baseia-se no Parecer «Actividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua». Segundo ela o parecer não oferece uma clarificação categórica e vinculativa, permanecendo controverso que tipo de actos, segundo esta perspectiva, se encontram abrangidos por esta formulação, pois esta prende-se com o facto de os critérios de escala e efeitos que legitimam uma reacção de um Estado. Na verdade, nesta perspectiva, a autora adianta que a «teoria de acumulação de ataques» é a mais utilizada, embora sem afirmação no Direito Internacional, visto que enfatiza vários incidentes (ataques de menor dimensão) com o mesmo objectivo de equiparação a um ataque de maior dimensão. A segunda perspectiva é *ratione temporis*, que tenta explicar o sentido das expressões «no caso de ocorrer um ataque armado», para saber se este direito somente se verifica após a ocorrência de um ataque armado ou se existe num momento prévio e, em que circunstância tal ataque pode ser interceptado ou antecipado: «*por um lado, numa argumentação assente no critério de iminência, e, por outro, na justificação da existência deste direito em face de ameaças ainda abstractas (incerteza relativamente à altura e local de ataque)*». A terceira acepção é *ratione personae*, para procurar explicar se o ataque armado deve ser perpetrado por um Estado ou não, para dar sentido ao artigo 51.º da Carta da ONU. A autora diz que uma certa franja da doutrina, baseada na interpretação estrita, entende que um acto cometido por entidades não-estatais não pode ser considerado um “ataque armado”; uma parte da doutrina, a maioritária, advoga que não é possível inferir do artigo 51.º da Carta da ONU a imprescindibilidade de um envolvimento estatal e que os critérios definidos são demasiados restritivos (SANTOS, Sofia, “Ataque Armado”, in *Enciclopédia de Direito e Segurança*, Lisboa: Almedina, 2015, pp. 41-43).

expressões «ataque armado ou agressão». Urge clarificar esta ambivalência designativa.

A Carta da ONU, no seu artigo 51.º, não define o que seja ataque armado nem apresenta quaisquer elementos caracterizadores. Contudo, na tradução do texto da Carta para francês, o termo “ataque armado” é considerado “agression armée” e, procurou-se a partir do texto francês estabelecer a relação e equivalência do termo “agressão” com os já existentes na Carta, nomeadamente no artigo 39: “O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou acto de agressão e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”.

A tentativa de se fazer equivalência nascia do facto de que o termo “agressão” aparecia no artigo 39, tanto na versão francês como na versão inglesa, tratando a agressão:

“as more serious that a «breach of the peace» and UN General Assembly Resolution 3314 (XXIX) «Definition of Aggression» of 14 December 1974, proceeds on the same assumption. It follows that, if the term «agression armée» in the French text of Art.º 51 were to be treated as equivalent to «aggression» in Art.º 39, then the French text would point to a very restrictive concept of self-defense, which would exclude self-defense in response even to large-scale uses of force. That does not appear, however, to have been the approach taken in international practice. The Iraqi invasion of Kuwait in 1990, for example, was characterized by the Security Council as a breach of the peace, rather than an act of aggression, in UN Security Council Resolution 660 of 2 August 1990 (SCOR 45th Year 19; a proposal to characterize it as an act of aggression having been rejected in consultations on the draft resolution). Nevertheless, the preamble to UN Security Council Resolution 661 of 6 August 1990 (SCOR 45th Year 19) expressly reaffirmed the right of self-defense of Kuwait in the face of that breach. It seems, therefore, that the term «agression armée» is not in practice

*equated with «aggression» in Art.º 39 and should not be regarded as more restrictive than the English «armed attack»*⁵⁷⁹.

No âmbito do Direito Internacional, a Resolução n.º 3314 (XXIX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, adoptada em Nova Iorque, Estados Unidos da América, em dezembro de 1973, procurou enquadrar o conceito de «agressão», tendo em conta o artigo 39 da Carta da ONU que preconiza que:

«O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou acto de agressão e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Art.ºs. 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais».

Neste contexto, a ONU delimitou o âmbito da agressão, traçando os princípios orientadores na interpretação da noção de agressão. Assim, nos termos do artigo 1.º da Resolução em análise, a «agressão» “... é o uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou de qualquer forma incompatível com a Carta das Nações Unidas (...)”.

Conforme a Resolução, esta definição de «agressão» engloba:

- O uso da força armada em violação da Carta por um Estado constitui, em princípio, prova suficiente de um acto de agressão, desde que o facto e os actos em questão ou as suas consequências não sejam suficientemente graves (art.º 2.º);
- “A invasão ou o ataque do território de um Estado pelas forças armadas de outro Estado, ou qualquer ocupação militar, ainda que temporária, que resulte dessa invasão ou ataque, ou qualquer anexação mediante o uso da força do território ou de parte do território de outro Estado;
- O bombardeamento pelas forças armadas de um Estado, ou o uso de quaisquer armas por um Estado, contra o território de outro Estado;

⁵⁷⁹ GREENWOOD, Christopher. “Self-defence” in: *Max Plank Encyclopaedia of Public International law*. Oxford: 2011, p. 3.

- O bloqueio dos portos ou da costa de um Estado pelas forças armadas de outro Estado;
- O ataque pelas forças armadas de um Estado contra as forças armadas terrestres, navais ou aéreas, ou a marinha e aviação civis de outro Estado;
- A utilização das forças armadas de um Estado, estacionadas no território de outro com o assentimento do Estado receptor, com violação das condições previstas no acordo, ou o prolongamento da sua presença no território em questão após o termo do acordo;
- O facto de um Estado aceitar que o seu território, posto à disposição de outro Estado, seja utilizado por este para perpetrar um acto de agressão contra um terceiro Estado;
- O envio por um Estado, ou em seu nome, de bandos ou de grupos armados, de forças irregulares ou de mercenários que pratiquem actos de força armada contra outro Estado de uma gravidade tal que sejam equiparáveis aos actos acima enumerados, ou o facto de participar de uma forma substancial numa tal acção”⁵⁸⁰.

O artigo 4.º desta Resolução adverte que a enumeração feita pelos artigos 2.º e 3.º não é taxativa, o que faz concluir que, perante circunstâncias do caso concreto, podem ser integrados na definição de agressão outras situações que escapam a esta enumeração. Pode-se dizer que bem andou avisada a Assembleia Geral da ONU ao optar por uma definição aberta, tendo em atenção a dinâmica e influências que o desenvolvimento tecnológico arrasta consigo. Com efeito, a interpretação do conceito de agressão deve ser feita de forma extensiva ou restritiva, desde que se enquadre no espírito da Carta da ONU.

Com o recurso ao escólio de Greenwood⁵⁸¹, o ataque armado caracteriza-se, essencialmente, pelos seguintes elementos: natureza e escalamento do ataque armado, origem ou fonte do ataque armado e a vítima do ataque armado. Para

⁵⁸⁰ Cfr. o artigo 3.º da Resolução da Assembleia Geral da ONU 3314 (XXIX) de 1974, relativa à definição de «agressão».

⁵⁸¹ GREENWOOD, Christopher. “Self-defence” *ob. cit.*, [579], pp.42-45.

além destes elementos, pode-se acrescentar o elemento temporal, nas palavras da Professora Sofia SANTOS «a perspectiva *ratione temporis*»⁵⁸².

(i) natureza e escalamento do ataque armado

Um ataque armado não precisa, necessariamente, de assumir a forma de acção armada das forças regulares. No “Nicarágua v United States of America Case”, o TIJ desenvolveu a seguinte doutrina, a propósito: “um ataque armado deve ser entendido como incluindo não apenas a acção das forças armadas regulares através de fronteira internacional, mas também «o envio por ou em nome de um Estado de bandos armados, grupos irregulares ou mercenários, que realizam actos de força armada contra outro Estado de uma gravidade tal que equivaleria, *inter alia*, um ataque armado real conduzido por forças regulares, ou sua participação substancial nele»⁵⁸³.

O conceito de ataque armado tem vindo a ser alargado, tendo em conta o caso concreto. Por exemplo, o Conselho de Segurança da ONU considerou os ataques terroristas contra o WTC, em Nova Iorque, como um ataque armado (UNSC Res 1368, 2001 de 12 de setembro).

Segundo GREENWOOD, o conceito de ataque armado tem sido alargado para incluir os chamados ataques cibernéticos, desde que sejam em massa e em escala e afectem todo o sistema informático de um Estado:

“In recent years a particular focus of debate has been the possibility of so-called «cyberattacks», in which computer technology is used to bring down a State’s computer systems, causing extensive economic and social harm (Cyber Warfare). It has sometimes been suggested that such action should be regarded as a modern form of armed attack, which would give rise to a right, on the part of the Victim State, to take military action in

⁵⁸² SANTOS, Sofia. “Ataque Armado”, *ob. cit.*, [578], pp. 42-43.

⁵⁸³ No original: *an armed attack must be understood as including not merely action by regular armed forces an international border, but also ‘the sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to (inter alia) an actual armed attack conducted by regular forces, «or its substantial involvement therein»* (Nicaragua v. United States of America) Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986).

response. Such suggestions need to be treated with considerable caution. The planting of a virus or the use of other computer techniques to undermine, for example, the computer systems regulating a State's financial system or immigration controls is difficult to see as an armed attack. Although the consequences of such conduct may be very serious, it seems closer to the concept of economic coercion. On the other hand, if such action were used to produce results similar to those which could otherwise be achieved only by the use of armed force, for example, causing aircraft to crash or dams to open and flood areas of a State's territory, then the argument that such action should be treated as a form of armed attack is more plausible"⁵⁸⁴.

Por fim, a escolha das armas pelo Estado atacante é imaterial. Conforme salientado pelo Tribunal Internacional de Justiça, no seu Parecer de 1996, sobre a legalidade da ameaça ou uso de armas nucleares, o artigo 51 da Carta não se refere a armas específicas; ele se aplica a qualquer ataque armado, independentemente da arma empregue. Em outras palavras, um ataque armado pode ser realizado de forma convencional ou não convencional, de forma primitiva ou sofisticada. No despertar do terceiro milênio, o que desponta no horizonte é um "ataque em rede pelo computador". Se tal agressão causasse fatalidades (resultando, por exemplo, no encerramento de sistemas computadorizados que controlam as redes de abastecimento de água e represas, causando a inundação de regiões habitadas), esse facto seria qualificado como um ataque armado⁵⁸⁵.

(ii) a origem ou fonte do ataque armado

A questão que tem emergido ultimamente é a de saber se o autor do ataque armado deverá ser, unicamente, o Estado ou não para que o Estado agredido possa reagir?

⁵⁸⁴ GREENWOOD, Christopher. "Self-defence", *ob. cit.*, [579], p. 44.

⁵⁸⁵ DINSTEIN, Yoram. *War, Aggression and Self-Defence*. London: CUP Cambridge, 2004, p. 255.

O debate tem sido o seguinte:

“There is no doubt that a terrorist attack against a State which is carried out by the organs of another State, or for which that other State is in some other way responsible, is capable of amounting to an armed attack. The ICJ has stated, in its judgments in the Nicaragua Case and in the Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Uganda), as well as in Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Advisory Opinion), that such acts of terrorism amount to armed provided that they are of sufficient intensity to cross the threshold identified in the Nicaragua Case ... On the other hand, the Court at times appears to suggest that acts of terrorism for which no State is responsible are not capable of constituting armed attacks, even if the level of violence is such as to cross the Nicaragua Case threshold”⁵⁸⁶.

Contudo, relativamente ao 11 de Setembro de 2001, os Estados Unidos atacaram o Afeganistão, alegando a legítima defesa própria e a reacção do CSONU foi instrutiva, admitindo o direito de autodefesa dos EUA, mas não se pronunciou se os ataques eram ou não de responsabilidade de um Estado (Resolução 1368, de 12 de Setembro e 1373 de 28 de Setembro).

Neste contexto, à cautela, deve afirmar-se que para efeitos de legítima defesa, a origem estatal do ataque armado tem sido temperado e deve ser analisado com muito cuidado, pois “... the increasing capacity of groups acting outside the responsibility of a State to engage in acts of extreme violence suggests that any such limitation would be an unreasonable restriction on the right of the victim to defend itself (see also Non-State Actors). Contemporary State practice supports the notion that no such broad restriction exists. On the other hand, there is an understandable concern that a State, which has been the victim of an attack by a group unconnected with any other State, should not inevitably be free to take action against that group in the territory of other States.

⁵⁸⁶ GREENWOOD, Christopher. “Self-defence”, *ob. cit.*, [579], p. 48.

It is possible; however, that this latter concern can be met by a proper application the principle that action in self-defense must be to what is necessary and proportionate”⁵⁸⁷.

A natureza externa da agressão foi também objecto de análise do autor Bacelar GOUVEIA, designando os sujeitos de «forças estrangeiras»⁵⁸⁸. Com efeito, o inimigo externo ou forças estrangeiras, nesta perspectiva, podem referir-se à⁵⁸⁹:

- Forças que não tenham uma ligação de cidadania a qualquer país;
- Forças que se constituam por moçambicanos e ao serviço de interesses de Estados ou grupos estrangeiros;
- Forças cujos interesses pertençam a organizações que não sejam Estados, actualmente, grupos terroristas.

Na esteira dos estudos da Professora Sofia SANTOS, trata-se de discutir a perspectiva «*ratione personae*»⁵⁹⁰ na interpretação do artigo 51.º da Carta da ONU, se a agressão deve ser perpetrada por um Estado ou outros intervenientes não estatais podem ser contabilizados?

Segundo o primeiro entendimento, estrito, “... o acto cometido por entidades não-estatais não pode ser considerado «ataque armado». Na linha do parecer do Tribunal (Internacional de Justiça), que interpreta esta noção como englobando «*also the sending by or behalf of a state*», advogam uma interpretação estrita e, portanto, a responsabilidade estatal como um elemento tipificador fundamental ...”⁵⁹¹.

A segunda perspectiva, aderida pela doutrina maioritária, defende que “... não é possível inferir do artigo 51.º a imprescindibilidade de um envolvimento estatal e que os critérios definidos pelo Tribunal são demasiado restritivos. A sua argumentação apoia-se, ainda, nas Resoluções 1368 e 1373 do Conselho de Segurança, nas quais este órgão qualificou os ataques terroristas de 11 de

⁵⁸⁷ GREENWOOD, Christopher. “Self-defence”, *ob. cit.*, [579], p. 48.

⁵⁸⁸ GOUVEIA, Jorge Bacelar. “Estado de Guerra”, *ob. cit.*, [465], p.312-315.

⁵⁸⁹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. “Estado de Guerra”, *ob. cit.*, [465], p.312-315.

⁵⁹⁰ SANTOS, Sofia. “Ataque Armado”, *ob. cit.*, [578], p. 43.

⁵⁹¹ SANTOS, Sofia. “Ataque Armado”, *ob. cit.*, [578], p. 43.

setembro de 2001, como um ataque armado. Contudo, permanece pouco claro se estas decisões do Conselho de Segurança constituirão um precedente”⁵⁹².

Com os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 às *twins tower*, em Nova Iorque, confirmou-se a emergência de novo tipo de adversários não estatais à segurança nacional que operam em redes terroristas, subjugando populações locais, com o aproveitamento, em países pobres, da situação de carência social. Doutra banda, pode até assinalar-se que:

“..., a ideia da pluralidade de agentes agressores, nos dias de hoje, pode ser bem dispensada na consecução de efeitos danosos contra a subsistência de um Estado: uma só pessoa, com os meios modernos que se conhecem, pode desencadear uma agressão de efeitos muito mais graves do que aquela que seria levada a cabo por uma força plural”⁵⁹³.

(iii) a vítima do ataque armado

O artigo 51.º da Carta da ONU é claro quanto à vítima do ataque armado, referindo que deverá ser “Membro das Nações Unidas”. Contudo, tem-se alargado esta delimitação, sendo aplicável a legítima defesa também a Estados que não são membros da ONU.

A noção de vítima pode ser ampliada:

“It is also generally agreed that the use of force against the organs of a State outside the territory of that State constitutes an armed attack upon the State. For example, an attack upon units of the armed forces of a State lawfully stationed or operating in the territory of another State can constitute an armed attack upon the State of those forces (the sending State) as well as the State on whose territory the attack occurs (the host State; Military Forces Abroad). Similarly, an attack upon the naval forces

⁵⁹² SANTOS, Sofia. “Ataque Armado”, *ob. cit.*, [578], p. 43.

⁵⁹³ GOUVEIA, Jorge Bacelar. “Estado de Guerra”, [465], p.314.

or other State ships of a State lawfully operating on the high seas can constitute an armed attack upon that State”⁵⁹⁴.

Contudo, esta ampliação não inclui o caso de navios de privados de um Estado que são vítimas de ataque de nacionais de um outro Estado, no território deste.

Em conclusão, a «ameaça ou agressão externa» deve ser levada a cabo no território nacional (quer nele sendo iniciado, quer iniciada no estrangeiro e nele consumado) por inimigos externos, isto é, indivíduo, grupos de indivíduos, quer pertençam ou não a um Estado, quer estejam ou não em sua representação e o próprio Estado estrangeiro. Deve salientar-se que o inimigo externo pode incluir moçambicanos desde que sejam traidores da pátria, isto é, estarem ao serviço de forças estrangeiras.

(iv) o elemento temporal do ataque⁵⁹⁵

⁵⁹⁴ GREENWOOD, Christopher. “Self-defence”, *ob. cit.*, [578], p. 49.

⁵⁹⁵ Este elemento fez nascer duas faces da legítima defesa: *defesa preventiva e defesa preemptiva*. Segundo Sofia SANTOS, os conceitos «defesa preemptiva» e «defesa preventiva» não são empregues uniformemente quer pelos Estados, quer pela doutrina; estes conceitos aparecem, por vezes, em textos com uma significação oposta. Ora, a defesa preemptiva diz respeito à prática de um ataque em antecipação justificado no âmbito do direito de legítima defesa com o intuito de proteger interesses nacionais numa situação em que a ameaça se encontra num estágio abstracto, mas que se perspectiva a sua consubstanciação futura. A legítima defesa preemptiva detém um alcance mais amplo do que a legítima defesa preventiva e um diferente propósito, dado que pretende evitar a objectivação de uma ameaça ainda abstracta em termos de iminência ou em termos de ocorrência fáctica (SANTOS, Sofia, “Defesa preemptiva”, *ob. cit.*, [251], pp. 102-103).

A legítima defesa preventiva tem sido sede de controvérsia, quanto à sua admissibilidade no âmbito do artigo 51.º da Carta. A legítima defesa preventiva é a chamada «*anticipatory self defense*», no sistema Inglês. Segundo MACHADO, “... alguns entendem que existem situações em que a necessidade, por parte de um Estado que se sente ameaçado, de levar a cabo um ataque preventivo, com base na ideia de que a melhor defesa é o ataque, constitui uma justificação aceitável para o recurso à força. Por exemplo, em 1981, Israel atacou um reactor nuclear iraquiano ainda em fase de construção, invocando a legítima defesa preventiva. Esta acção valeu-lhe a condenação do CS da ONU, embora sem quaisquer outras sanções. Além disso, esperar por uma primeira utilização de armas de destruição massiva, susceptível de causar danos graves e irreparáveis, não pode razoavelmente constituir o critério decisivo para a justificação da legítima defesa” (MACHADO, Jónatas E. M. *Direito Internacional - do paradigma clássico ao após 11 de Setembro*. Lisboa: Coimbra, 2003, p. 477).

Historicamente, o debate da legítima defesa preventiva tem o início na história dos EUA. Segundo Pereira, “O célebre e sempre citado caso do barco a vapor *Caroline* inaugurou a polémica em torno do assunto. Deu-se que, em 1837, no Alto Canadá (Ontário) estava em curso

A «agressão ou ameaça externa» tem de ser actual, em curso ou iminente. Trata-se de um critério temporal de localização do acto de agressão da soberania nacional ou a integridade do território nacional. A autora Sofia SANTOS confirma a existência de duas posições dominantes sobre esta matéria:

“... uma posição defende uma interpretação em sentido estrito, outra sublinha a existência de um direito de legítima defesa em antecipação, subdividindo-se, no entanto, esta corrente de pensamento: por um lado, numa argumentação assente no critério de iminência, e, por outro lado, na justificação da existência deste direito em face de ameaças ainda abstractas (incerteza relativamente à altura e local do ataque)”⁵⁹⁶.

Os *restrictionists* entendem que a legítima defesa só poderia ser exercida de facto contra um ataque armado. Segundo BYERS, “As normas de interpretação de Tratados, tal como codificadas na Convenção de Viena sobre os Direitos de Tratados de 1969, exigem que as cláusulas sejam interpretadas de

uma revolta contra a Inglaterra. No Estado de Nova Iorque, em apoio à rebelião, organizara-se uma milícia, composta de voluntários, com a finalidade de auxiliar a luta contra os ingleses. Esta assistência militar compreendia não somente o envio de combatentes como também de armas e munições que seriam transportados até o acampamento rebelde situado na margem canadiana do Rio Niagara, pelo vapor Caroline. Diante disso, os ingleses invadiram o território norte-americano, capturaram o barco que estava atracado em Nova Iorque (Fort Schlosser) e o lançaram nas cataratas do Niagara. Na acção morreram dois voluntários milicianos e dois outros foram feitos prisioneiros, posteriormente libertados no Canadá. Respondendo ao protesto norte-americano, o Governo Britânico justificara a acção como acto de legítima defesa preventiva. O incidente acabou sendo resolvido por meios diplomáticos. Em 1842, Daniel Webster, então Secretário de Estado, embora reconhecendo que, em determinadas circunstâncias, se justifica o recurso à força em legítima defesa preventiva, tal iniciativa, entretanto, deveria limitar-se a casos de real necessidade, em situações nas quais o Estado, premido pela urgência, não teria outra medida para proteger sua integridade a não ser por meio do uso da força. Contudo, ressaltava que a acção em legítima defesa não poderia se concretizar por meios injustificados e excessivos. Em outra situação, o Governo Norte-americano questionou a legitimidade da legítima defesa preventiva. Em 1951, o Presidente Truman exonerou o General MacArthur do comando das tropas da ONU na Guerra da Coreia, entre outras razões, pela insistência do notável chefe militar e herói da Guerra do Pacífico na Segunda Guerra Mundial de bombardear preventivamente as bases militares chinesas na Manchúria (PEREIRA, António Celso Alves. “A legítima defesa no Direito Internacional Contemporâneo”, in: faa.edu.br/revistas/docs/RID/2010/RID_2010_01.pdf. Consultado a 20 de abril de 2019, p. 32).

⁵⁹⁶ SANTOS, Sofia. “Ataque Armado”, *ob. cit.*, [578], pp. 42-43.

acordo com “o sentido comum das palavras”⁵⁹⁷. Aplicando-se esta exigência ao artigo 51.º da Carta, qualquer direito preventivo de legítima defesa preexistente vem a ser aparentemente neutralizado pela exigência de “se ocorrer um ataque armado”.

Já os *counter-restrictionists* suportam a interpretação contrária, segundo a qual o artigo 51.º da Carta da ONU não restringe o uso da legítima defesa somente à ocasião de ataque armado, sendo ela apenas uma das possibilidades de seu uso, apoiados no uso reiterado ao longo dos séculos de situações de utilização da defesa preventiva, o que constitui costume internacional, como fonte de Direito Internacional, apontando-se o caso Caroline de 1837. Aliás, argumenta-se que a expressão «direito inerente» constante do artigo 51.º da Carta da ONU evidencia a preservação de uma defesa legítima preventiva no Direito Internacional costumeiro.

São ainda vários os autores que defendem a legalidade da legítima defesa preventiva, como uma das modalidades da defesa prevista no artigo 51.º da Carta, desde que extensivamente interpretado. Com efeito, HUCK defende que:

*“Os argumentos que põe a seu favor gozam de peso e respeitabilidade e não podem ser simplesmente desconsiderados. Dentre tais argumentos, deve ser lembrado aquele que permite o uso da força defensiva, mas antecipatória, quando há suficiente evidência de que um ataque está sendo preparado ou já se iniciou, muito embora as forças inimigas ainda não tenham ultrapassado as fronteiras do Estado agredido”*⁵⁹⁸.

Tem-se ainda como fundamento que negar a legítima defesa preventiva significaria conceder ao Estado agressor a vantagem de proceder primeiro ao ataque e, no actual contexto internacional, um único golpe pode significar a

⁵⁹⁷ BYERS, Michael. *A lei da guerra: direito internacional e conflito armado*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2007, p. 97.

⁵⁹⁸ HUCK, Hermes Marcelo. *Da guerra justa à guerra económica, ob. cit.*, [251], p. 181.

destruição instantânea de um determinado povo ou Estado, sem que se proporcione a possibilidade real de se defender.

Na senda desta tese, em 2002, o então Presidente dos EUA, George Bush, no seu discurso disse que:

*“We must take the battle to the enemy, disrupt his plans, and confront the worst threats before they emerge”*⁵⁹⁹.

Defendia, na verdade, este Senhor de guerra, a recusa da necessidade de esperar pela iminência de um ataque do adversário, referindo-se ao chamado, por si, o «eixo do mal» formado por Estados, segundo ele “delinquentes”, supostamente detentores de armas de destruição em massa. Foi esse o discurso utilizado para mover a guerra contra o Iraque, embora muitos Estados tivessem rejeitado tal argumento para fundamentar uma guerra preventiva, considerando que tal interpretação do artigo 51.º da Carta da ONU poderia permitir uma interpretação arbitrária, abrindo mão ao cumprimento do requisito ataque «armado iminente».

O risco que tem sido colocado na adesão a esta construção assenta no critério arbitrário e manipulável de se aceitar uma idêntica concepção, pois pode abrir portas para uma abusiva invocação de uma ameaça, para além de riscos

⁵⁹⁹ Nessa época, Rumsfeld, antigo Secretário de Defesa dos EUA, apoiando-se no argumento de que frente a nova era, a era de terrorismo, as regras de jogo devem ser interpretadas de forma a responder aos novos tipos de ameaça, defendeu a autodefesa preemptiva: “There is no question but that the United States of America has every right, as every country does, of self-defense, and the problem with terrorism is that there is no way to defend against the terrorists at every place and every time against every conceivable technique. Therefore, the only way to deal with the terrorism network is to take the battle to them. That is in fact what we are doing. That is in effect self-defense of a preemptive nature”. Alias, o Documento Estratégico dos EUA de 2002 salienta esta orientação do antigo Secretário de Defesa (The National Security Strategy, 2002, p.15): “The greater the threat, the greater is the risk of inaction-and the more compelling case for taking anticipatory action to defend ourselves, even in uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack. To forestall or prevent such hostility acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively”. Já em 2006, é reiterada esta intenção de acção preemptiva (The National Strategy Security, 2006, pp. 22-24): “If necessary, however, under long-standing principles of self defense, we do not rule out to use of force before attack occur, even if uncertainty remains as to time and place of the enemy’s attack. When the consequences of an attack with WMD are potentially so devastating, we cannot afford to stand idly by as grave dangers materialize”.

inerentes às acções preventivas, operações descritas por Otto von Bismark como uma forma de “suicídio por medo da morte”⁶⁰⁰.

Portanto, os que negam estes avanços, isto é, do entendimento tradicional, a legítima defesa deve assentar num ataque armado iminente, sério e intenso (*clear and present danger*), não se confundindo com a mera posse de armas convencionais, químicas, bacteriológicas ou nucleares por parte do Estado alegadamente ameaçador, nem com a simples realização de exercícios militares pelo mesmo.

Em conclusão, o conceito de «ameaça ou agressão externa» deve ser visto em abstracto e compreende diversas modalidades de acções, “... como é o caso de acções originárias de violência dotadas de natureza armada, conhecidas como formas de «agressão directa», e de outras de natureza económica, diplomática ou ideológica, que alguns autores designam de «agressão indirecta»”⁶⁰¹, sendo que o seu enquadramento e interpretação jurídicos devem ser feitos à luz do Direito Internacional, nomeadamente da Carta da ONU.

Portanto, como reconhece o Professor LOURENÇO, a Segurança Interna refere-se às ameaças que provêm do interior da sociedade, do Estado, por oposição às ameaças para lá das fronteiras nacionais e que se integram no campo da segurança externa⁶⁰².

1.1. A supressão do inimigo concreto externo: esbatimento das fronteiras entre a segurança interna e externa

Com o fim da guerra fria e a queda do muro de Berlim, em 1989, deixou de existir facticamente a bipolarização do mundo entre o ocidental, de orientação capitalista, e o Leste, de orientação socialista, encabeçados, respectivamente pelos EUA e a antiga URSS. A queda do muro de Berlim teve consequências particulares nos países africanos, cujos sistemas eram apoiados pela URSS.

⁶⁰⁰ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito Internacional...*, *ob. cit.*, [595], p. 478.

⁶⁰¹ MORAIS, Carlos Blanco de. “Alinhamentos sobre o regime jurídico ...”, *ob. cit.*, [16], p. 42.

⁶⁰² LOURENÇO, Nélson. *Dinâmicas sociais, globalização e densificação do conceito de segurança interna*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2013, p. 5.

Moçambique, quando alcançou a independência nacional, em 1975, tinha o registo de inimigos externos concretos da Pátria, nomeadamente, ao nível da região da África Austral, em particular, o Zimbabwe, que ainda era liderado pelo governo de minoria branca, o regime de Ian Smith, a Namíbia, protectorado do Governo minoritário do *apartheid* da África do Sul e a África do Sul, governado pelo regime do *apartheid*. Portanto, estes eram os inimigos externos concretos da República.

Com o fim da guerra fria e a transformação constitucional dos regimes outrora socialistas para regimes de democracia multipartidária, as independências do Zimbabwe e da Namíbia e a queda do *apartheid* na África do Sul, bem como o fim das guerras de desestabilização em Angola e Moçambique, o inimigo externo concreto desapareceu e ampliaram-se os espaços de diálogo e relacionamento multilateral na região da SADC e vive-se um ambiente de relativa estabilidade político-social.

O ambiente nacional, hoje, é caracterizado pela globalização, que dilui psicologicamente as fronteiras físicas, o que tem permitido a desterritorialização das ameaças à segurança nacional do Estado. Com efeito, estes factores colocam novos tipos de desafios e actores contra a segurança nacional e acaba afectando as fronteiras entre a segurança interna e segurança externa, este último, campo próprio de actuação das Forças Armadas.

Os ataques de 11 de setembro de 2001 às torres gémeas, em Nova Iorque, tornaram-se o acontecimento mais importante na mudança de paradigma mundial de segurança e de universalização das ameaças à segurança dos Estados. O terrorismo passou a constituir, após 11 de Setembro, “... um verdadeiro desafio para (...) o mundo, representando uma ameaça à segurança e estabilidade”⁶⁰³.

Deste modo, faz eco a tese segundo a qual “o dualismo interior/exterior em larga medida esbateu-se, e hoje apenas tem conteúdo útil se encarmos a dicotomia em sentido figurativo, dada a proeminência que cada vez mais vão

⁶⁰³ Ver PEREIRA, L. C. F. & Martins, O. M. “A política comum de segurança da União Europeia e a luta contra o terrorismo: génese e evolução de um novo nexa”, in: BRANDÃO, Ana Paula (Coord.), *A luta contra o terrorismo transnacional*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 103.

tendo actores não estatais de diversos tipos – muito deles infra-estaduais, mas outros também supraestaduais”⁶⁰⁴.

A ameaça à segurança interna passou a emergir de fora das fronteiras, contribuindo para a “... consolidação e complexidade do conceito de segurança interna e, simultaneamente, para perturbar a limitação tradicional entre segurança interna e segurança externa, com consequências marcantes a nível político e jurídico-administrativo. A desterritorialização das ameaças é talvez o facto político e social com maior impacto na transformação do quadro tradicional de referência da segurança”⁶⁰⁵.

Os actuais pontos de sobreposição entre a segurança interna e externa, em virtude da existência da criminalidade organizada, do tráfico de droga e de pessoas, bem como do terrorismo transnacional, tornaram-se mais diluídos. Com efeito, como reconhece ROGEIRO, “... a profissão das armas está, hoje em dia, em muitos países do mundo, a atingir um rumo que, de certa forma, lhe faz perder a alma ou a essência. E a perder a alma por dois motivos: por um lado, pela introdução das novas tecnologias, que tornam quase desnecessárias as estruturas militares clássicas e, por outro, por aquilo que sinto como uma certa tendência para a «policização» dos militares, porque estão hoje a ser utilizados em tarefas policiais, nomeadamente na interdição das rotas da droga, no combate ao narcotráfico e naquilo a que poderemos chamar de guerras de fraca (ou baixa) intensidade, onde muitas vezes a missão da polícia e do exército é de difícil distinção”⁶⁰⁶.

Em relação ao terrorismo, o Conselho de Segurança da ONU fez passar várias resoluções, dentre as quais se destaca a Resolução n.º 2253 (2015), adoptada pelo Conselho de Segurança, na sua 7587.ª Sessão, em 17 de Dezembro de 2015, que proclama o terrorismo, sob todas as formas e manifestações, “como

⁶⁰⁴ GUEDES, Armando Marques. “Segurança Externa”, *ob. cit.*, [33], p. 412.

⁶⁰⁵ LOURENÇO, Nélson. «Segurança Interna», *ob. cit.*, [24], p. 432.

⁶⁰⁶ ROGEIRO, Nuno. “O futuro da Defesa Nacional num Novo Conceito Estratégico”, in: *Colóquio Parlamentar*. Lisboa: Comissão de Defesa Nacional da Assembleia da República, Divisão de Edições, 1991, p. 95.

uma das mais graves ameaças à paz e à segurança, e que todos os actos de terrorismo são criminosos e injustificáveis, independentemente das suas motivações, de quando e onde aconteçam, e dos seus autores, e reiterando a sua inequívoca condenação do Estado Islâmico do Iraque e do Levante («Islamic State in Iraq and the Levant» (ISIL), também conhecido por «Daesh»), da Al-Qaida, e das pessoas, grupos, empresas e entidades a estes associados pelos múltiplos e constantes actos criminosos de terrorismo com o objectivo de causar a morte de civis inocentes e de outras vítimas, de destruir bens, e de comprometer consideravelmente a estabilidade”, instando aos Estados a adotar um conjunto de medidas como o congelamento de bens, proibição de viajar, embargo de armas e critério de inclusão na lista de terroristas.

2. Atipicidade dos riscos à segurança nacional moçambicana

Moçambique apresenta, nos últimos tempos crises de natureza peculiar: (i) uma caracterizada pela existência, no plano interno, de um partido político armado; no âmbito ainda da segurança interna, mas com cariz político, cuja raiz radica nas contestações de resultados eleitorais, por via armada; (ii) outra, a mais preocupante, que se localiza no âmbito da segurança nacional, a agressão da integridade territorial levada a cabo por grupos armados «sem rosto» na Província de Cabo Delgado, circunscritos aos distritos de Mocímboa da Praia, Palma, Macomia e Nangade.

2.1. Partido político armado e as contestações político-eleitorais

O protocolo II do Acordo Geral de Paz, no seu ponto 4, sobre os partidos políticos, dispõe que os partidos políticos não devem pôr em causa a integridade territorial e a unidade nacional. Este princípio do AGP foi recebido materialmente pela Constituição da República e pela Lei n.º 7/91, de 23 de

Janeiro⁶⁰⁷, Lei dos Partidos Políticos, alterada pela Lei n.º 14/92, 14 de Outubro⁶⁰⁸.

Com efeito, prescreve o artigo 78 da CRM, o seguinte: «*É vedado aos partidos políticos preconizar ou recorrer à violência armada para alterar a ordem política e social do país*».

Contudo, esta prescrição normativa está longe de constituir, no plano de facto, uma realidade na sociedade moçambicana.

O Partido RENAMO, parte no AGP, na constituição das novas Forças Armadas, ao abrigo do Protocolo IV do AGP, n.º I, iii), não entregou todas as armas, nem desmobilizou todos os efectivos, mantendo os homens armados nas matas a pretexto de assegurar a defesa pessoal do seu Líder.

Com este argumento, a RENAMO foi desenvolvendo e renovando as suas unidades militares nas matas. Deste modo, resultou existir duas frentes da RENAMO: uma frente política, com assento parlamentar desde 1994, e uma frente militar, situada nas antigas bases da RENAMO, enquanto movimento que moveu a guerra de civil durante dezasseis anos.

A frente militar, ao longo dos tempos, tem funcionado como instrumento de pressão militar ao Governo, cujas manifestações têm sido designadas de hostilidades político-militares, consistindo em seguintes acções bélicas:

- Alteração da ordem e tranquilidade públicas;
- Bloqueios militares de estradas, pontes e linhas férreas;
- Ataques aos transportes públicos de passageiros, automóveis particulares e bens públicos;
- Saque e pilhagem de bens;
- Assalto às esquadras policiais;
- Raptos e assassinato de pessoas;
- Combates militares;

⁶⁰⁷ Publicada no Boletim da República, I Série, n.º 4, Suplemento, de 23 de janeiro.

⁶⁰⁸ Publicada no Boletim da República, I Série, n.º 42, Suplemento, de 14 de outubro de 1992.

- Discursos intimidatórios de regresso à guerra civil e de divisão do país, minando-se a integridade territorial, a paz, segurança, soberania do Estado e a unidade nacional.

Em cada ciclo eleitoral, cinco em cinco anos, após a divulgação dos resultados eleitorais, a RENAMO tem reclamado de fraude eleitoral. Com efeito, para reivindicar os resultados eleitorais, a RENAMO política tem recorrido à RENAMO militar para desencadear as acções bélicas contestatórias.

Sobre as crises político-eleitorais e o carácter do sistema político (*remissão para a parte I, Cap. V- Sistema político moçambicano*).

Por este facto, decorrem ainda no território nacional as negociações de paz, na parte referente aos assuntos militares, designadas por «diálogo político», dirigidas superiormente pelo Presidente da República e o Líder da RENAMO, apoiados por uma comissão especializada de assuntos militares.

2.1.1. O processo de paz e sua negociação: os assuntos militares

Em fevereiro de 2017, o Presidente da República e o então Líder da RENAMO criaram duas comissões especializadas para o diálogo político, que funcionavam como instrumentos de apoio aos dois Líderes no processo de negociação da paz: a Comissão da Descentralização e a Comissão dos Assuntos Militares.

Com a aprovação do processo de revisão constitucional, em maio de 2018, dava-se, ainda que a título informal, por encerrado o processo de diálogo político atinente à «Descentralização». Mas permanece o diálogo político a nível dos assuntos militares.

É este o processo que se analisa a seguir.

O diálogo político, no âmbito dos assuntos militares, está virado para o desarmamento, desmobilização e reintegração dos homens armados da RENAMO, conhecido por «DDR». Com efeito, foi assinado a 6 de agosto de 2018, entre o Presidente da República, Engenheiro Filipe Nyusi, e o novo Líder

da RENAMO, General Ossufo Momade, um «*Memorando de Entendimento sobre Assuntos Militares (MEAM)*».

O MEAM define como seu objectivo principal “... o enquadramento de oficiais oriundos da RENAMO na estrutura das Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM), o desarmamento de efectivos armados da Renamo, a sua desmobilização e reintegração (...), bem como o enquadramento de parte de oficiais provenientes da Renamo nas unidades da Polícia da República de Moçambique (PRM) ...”, como pressupostos para o alcance da concórdia e reconciliação nacional.

O enquadramento dos oficiais da RENAMO permite a estes o acesso às responsabilidades de comando e direcção no mais alto nível de hierarquia das FADM e noutras unidades, bem como nas unidades da PRM, com salvaguarda da competência, mérito e profissionalismo, o que implica previamente um processo de formação e capacitação dos efectivos a enquadrar, num período de 55 dias.

O MEAM reafirma os princípios básicos de actuação das Forças Armadas de Moçambique apesar de mexidas na sua estrutura, nomeadamente:

- As FADM devem manter-se como uma organização apartidária e profissional, em conformidade com a Constituição e a legislação de defesa e segurança;
- O processo de reintegração dos oficiais da Renamo nas FADM e na PRM deve ser justo no nível mais alto da sua hierarquia, salvaguardando-se a todos os níveis de enquadramento a competência, mérito e profissionalismo;
- As FADM e a PRM obedecem aos princípios de isenção política, abstendo-se de se pronunciarem ou tomarem posições sobre assuntos políticos ou que possam pôr em causa a coesão interna e a unidade nacional e devem obediência à Constituição e às leis, bem como ao Presidente da República, na qualidade de Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança;
- A subordinação das FADM aos interesses do povo moçambicano, tendo como sua linha condutora a defesa da independência nacional, da integridade territorial e da soberania;

- A defesa da independência nacional, da integridade territorial e da soberania continuam a ser um dever sagrado e honra para todos os cidadãos moçambicanos.

Portanto, os objectivos do enquadramento dos oficiais da RENAMO nas FADM e na PRM resumem-se, essencialmente, na necessidade de reforçar a confiança entre as Partes (Governo e RENAMO), reafirmar o compromisso pela paz e reconciliação nacional, bem como dar continuidade ao processo de profissionalização das Forças Armadas e da PRM. Por isso, o DDR⁶⁰⁹ deve ser entendido pela sociedade como um mecanismo ideal para a construção da confiança e reconciliação entre os moçambicanos dentro do espírito do Estado de Direito Democrático e das suas instituições.

Esta concepção permite afastar qualquer entendimento nos sectores mais conservadores de que o diálogo político, mal percebido nesses sectores, era um instrumento de troca de favores entre as duas lideranças. É assim pois, que para alguns sectores conservadores, a solução do actual impasse político seria a via militar, aliás, em tempos, ensaiada sem sucesso.

Enquanto se procura encerrar o *dossier* interno de paz, ligado a ameaças à segurança interna, eis que Moçambique é palco, desta feita, no âmbito da segurança externa/nacional, de ataques de grupos armados movidos do exterior do país, sem rosto conhecido até então, desde outubro de 2017.

⁶⁰⁹ O DDR consiste no seguinte:

- Desarmamento, como processo de recolha, entrega e tratamento final do armamento e artefactos bélicos na posse dos efectivos armados da RENAMO;
- Desmobilização, como processo de passagem à vida civil dos efectivos armados da RENAMO não integrados nas FADM ou PRM;
- Reintegração, como processo de reinserção sócio-económica dos efectivos da RENAMO, devidamente desmobilizados.

2.2. As agressões à soberania do Estado pelos grupos armados «sem rosto»

Desde Outubro do ano de 2017⁶¹⁰, a Província nortenha de Cabo Delgado, particularmente, os distritos de Mocímboa da Praia, Macomia, Palma e Nangade,

⁶¹⁰ Em termos de cronologia disponível em https://en.wikipedia.org/wiki/Islamist_insurgency_in_Mozambique (Consultado em Março de 2019), os ataques deste grupo à integridade territorial de Moçambique e sua soberania, assim se dispõe:

1.º - 2017, register-se:

- «On 5 October, a pre-dawn raid targeted 3 police stations in the town of Mocímboa da Praia. It was led by 30-armed members, who killed 17 people, including two police officers and a community leader. 14 of the perpetrators were captured. During this brief occupation of Mocímboa da Praia, the perpetrators stole firearms and ammunition and told residents that they reject state health and education and refused to pay taxes. The group is said to be affiliated with Al-Shabaab, the Al Qaeda-affiliated Islamist extremist group situated and operating in mostly the southern regions of Somalia»;
- On 10 October, police detained 52 suspects in relation to the attack on 5 October;
- On 21 October, a pre-dawn skirmish took place between the group and government forces in the fishing village of Maluku, approximately 30 kilometres (19 mi) from Mocímboa da Praia. As a result, many locals fled the village;
- On 22 October, further skirmishes occurred near Columbe village, about 16 kilometres (9.9 mi) south of an installation of the Texas-based Anadarko Petroleum Corporation;
- On 27 October 2017, the Mozambican police confirmed the arrest of 100 more members of the group, included foreigners, in relation to the attack on 5 October;
- On 24 November, in the northern Mozambican province of Cabo Delgado, the government ordered the closure of three mosques located in Pemba and in the neighbourhoods of Cariaco, Alto Gigone and Chiuba, which were believed to have a connection with Islamic fundamentalism;
- On 29 November, the group attacked the villages of Mitumbate and Maculo, injuring two and killing at least two people. The two deaths were by decapitation and death by burning. According to local authorities, the terrorists also destroyed a church and 27 homes;
- On 4 December, the district government of Moçímboa da Praia in northern Mozambique named two men, Nuro Adremane and Jafar Alawi, as suspected of organising the attacks by an armed group against the police in October. Both men were Mozambican nationals. The district government stated that both men studied Islam in Tanzania, Sudan and Saudi Arabia, where they allegedly also received military training;
- On 17 December, a successful assassination attempt was committed on the National Director of Reconnaissance of the Police Rapid Intervention Unit;
- On 26 December, Police Spokesman Inácio Dina announced the commencement of counter-insurgency operations in the forests surrounding Mutumbate, in Cabo Delgado province. Since the amnesty for surrendering expired, stated that 36 Tanzanian citizens would be targeted by the operations;
- On 29 December, the independent Mozambican newspaper "O País" reported that Mozambican paratroopers and marines attacked the village of Mitumbate via air and sea, regarding it as a stronghold for the insurgents. The aftermath of the attack left 50 dead, including women and children, and an unknown number injured.

Em 2018, pode-se narrar o seguinte:

- On 3 January, Mozambican police announced that these attacks were classified as acts of terrorism;

tem vindo a ser palco de agressões externas à soberania nacional e integridade territorial da Nação moçambicana, através de grupos armados que atacam aldeias

-
- On 13 January, a group of terrorists entered the town of Olumbi in the Palma district around 8pm and fired into a market and a government administrative building, killing 5;
 - On 28 January, a video appeared on social media showing six Islamist extremists dressed in civilian clothing and appealing to Mozambicans to join them in the fight for the values of Islamic doctrine and to establish Islamic law. The video was in both Portuguese and Arabic;
 - On 12 March, Radio Mozambique reported that an armed group attacked the village of Chitolo. Burning down 50 homes and killing residents in the process;
 - On 21 March, residents of the village of Manilha abandoned their homes after witnessing armed men carrying out attacks in the surrounding area on the banks of the river Quinhevo;
 - On 20, 21 and 22 April the group attacked the villages of Diaca Velha, near the boundary with Nangade district as well as the village of Mangwaza in the Palma district. Looting houses, burning four houses, killing one person, and taking three people hostages. However, Mozambican security personnel capturing 30 jihadists in the process launched pursuit operations on 22 April. Meanwhile, a South African newspaper reported that about 90 militants belonging to the Islamic State of Iraq and the Levant had infiltrated northern Mozambique, citing unnamed intelligence sources. The Mozambican government promptly denied this report as baseless. Nevertheless, the Africa Union reported in May that it had confirmed the presence of ISIL forces in Mozambique;
 - On 27 May, ten people, including children, were beheaded in the village of Monjane in the Palma district of Cabo Delgado province. Locals attribute the violence to al-Shabab, a terrorist group founded in 2015 (no relation to the Somali terrorist group al-Shabab). Twelve days later, the U.S. Embassy in Mozambique warned American citizens to leave the district headquarters of Palma, citing a risk of another imminent attack;
 - On 3 June, five civilians were decapitated in an attack on the village of Rueia in the Macomia district;
 - On 5 June, six men armed with machetes and guns killed seven people and injured four others and set dozens of homes on fire in the village of Naunde in the Macomia district;
 - On 6 June, at least six people were killed and two seriously injured when terrorists armed with knives and machetes attacked the village of Namaluco in the Quissanga district. The assailants also burned down a hundred houses;
 - On 11 June, terrorists armed with machetes and firearms attacked the village of Changa in the Nangade district in the northern Mozambican province of Cabo Delgado, killing four people. The attackers also burned down several houses;
 - On 12 June, a group of armed men attacked the village of Nathuko in the Macomia district in the Mozambican province of Cabo Delgado. The terrorists decapitated a villager, burned down several houses and killed all the animals;
 - On 21 September, 12 people were killed, 15 injured, and 55 houses were burned by jihadists in the village of Paqueue in the province of Cabo Delgado. 10 of the victims were shot to death and 2 were burned to death, with at least one of the victims being decapitated *post-mortum*;
 - On 3 November, suspected Ansar al Sunna insurgents looted houses and set on fire at least 45 houses in an isolated village in the Macomia District, no casualties were reported in the incident;

Em 2019, pode-se registar:

- Sometime in January or early February 2019, security forces captured Abdul Rahmin Faizal, a suspected insurgent leader of Ugandan nationality;
- On 8 February, Islamist fighters attacked Piqueue village in Cabo Delgado, killing and dismembering seven men, and kidnapping four women.

das populações, matam pessoas indefesas, protagonizam ataques armados às vias públicas, incendiando viaturas e assassinando os respectivos passageiros.

Existem poucas informações oficiais sobre a real situação no terreno, por se tratar de matéria ligada à segurança do Estado. Contudo, tem sido lançado alguns estudos e informações noticiosas⁶¹¹ sobre a situação prevalecente em Cabo Delgado. Um estudo que enformará a presente análise é a feita por Joan SWART⁶¹², sob égide do «*Islamic Theology of Counter Terrorism*»; outro estudo é de Fredson Guilengue⁶¹³, Director Regional da SADC Adjunto da “*Rosa Luxemburg Stiftung – Southern Africa (RLS)*”, que pesquisaram a estrutura e o *modus operandi* do grupo.

Tem-se adiantado que Moçambique é vítima de ataques de um grupo ligado ao Alshabaab (Ansar al-sunna ou ahlu Sunnah Wa-Jamo), de natureza islâmica, formado em 2015 e principalmente activo na Província de Cabo Delgado, proveniente da República Unida da Tanzânia. O primeiro recrutamento de jovens possibilitou o envio destes para frequentarem mesquitas locais; os jovens abandonaram os locais de residência e escolas oficiais, com promessa de “bolsas de estudos”, para participar de madraças em países como o Sudão e Arábia Saudita, onde eles foram treinados e radicalizados⁶¹⁴⁻⁶¹⁵.

Num dos comícios populares realizado na Província de Cabo Delgado, Distrito de Mueda, o Presidente da República, Engenheiro Filipe Nyusi, procurou explicar a ideologia deste grupo, coincidente com a pesquisa aqui seguida. Com

⁶¹¹ <https://www.dailymaverick.co.za/article/2017-10-27-iss-today-mozambiques-first-islamist-attacks-shock-the-region/>;

⁶¹² SWART, Joan. “Countering Ahlu Sunnah Wa-Jamo (Al - Shabaab), Insurgency in Mozambique”, ITCTofficial, in: www.itct.org.uk. Consultado em abril de 2019.

⁶¹³ GUILENGUE, Fredson. “Three layers of uncertainty in Mozambique. What’s happening and why does it matter?”. Rosa-Luxemburg-Stiftung Southern Africa, International Politics. In <http://www.rosalux.co.za/>, Acessado em Março de 2019.

⁶¹⁴ SWART, Joan. “Countering Ahlu Sunnah Wa-Jamo (Al - Shabaab)-Insurgency in Mozambique”, *ob. cit.*, [612], s/p.

⁶¹⁵ Tem-se muito escrito sobre este grupo. Com efeito, diz-se que “*Os militantes são conhecidos por falar Português, a língua oficial de Moçambique, Kimwane, a língua local, e Suaíli, a língua falada na região dos Grandes Lagos. Os relatórios também afirmam que os membros são em sua maioria moçambicanos dos distritos de Mocímboa da Praia, Palma e Macomia, mas também incluem estrangeiros da Tanzânia e da Somália*” (Ver Jornal e-verdade, 23.10.2017).

efeito, um grupo de homens procurava substituir as instituições governamentais por estruturas baseadas na *sharia* para estabelecer o sistema islâmico, instrumentalizando as populações a desrespeitarem as autoridades do Estado, os símbolos oficiais, a substituir o sistema nacional de educação por uma educação «islâmica». Mais tarde o grupo começaria a recrutar jovens para ingressarem nas suas fileiras em troca de pagamentos monetários. O grupo aproveitou-se da situação social de pobreza prevalente na região e, em quase todo o país, para aliciar a juventude a aliar-se nos seus projectos.

No início, procurou-se ligar a actuação deste grupo à religião islâmica, facto imediatamente desmentido pelas autoridades nacionais, políticas e religiosas, pela descaracterização do seu *modus faciendi* que não se coaduna com a religião muçulmana.

O *modus operandi* do grupo é caracterizado por ser desestruturado, mas dividido em vinte células, com cerca de vinte homens cada, usando catanas, pistolas e AK-47, sendo os ataques aleatórios em tempo e local, com características de vingança pela forma como matam as suas vítimas e pela forma como destroem as aldeias, incendiando-as, depois de saqueados os bens populares; sendo estes transportados pelos companheiros femininos dos grupos⁶¹⁶.

Depois dos ataques que o grupo realiza, a Polícia tem detido várias pessoas, que têm denunciado que os malfeitores engajam pessoas pertencentes a comunidades locais com promessa de pagamento de, pelo menos, uma quantia de 2.500,00 MT (dois mil e quinhentos meticaís), o equivalente, actualmente, (junho de 2019) a 35 dólares americanos.

Segundo GUILENGUE e SWART, o ambiente que se vive na Província de Cabo Delgado é propício para a formação de grupos insurgentes; tal ambiente é, genericamente, caracterizado da seguinte forma:

- “Discoveries of huge quantities of offshore gas in the Rovuma Basin off Mozambique’s northern Cabo Delgado province promised to transform

⁶¹⁶ SWART, Joan. “Countering ...” *ob. cit.*, [612], s/p.

the country's fortunes. The project aims to begin producing \$1.5 billion worth of gas per year by 2022. The Italian company Ente Nazionale Idrocarburi S.p.A. (ENI) has secured a purchasing contract with British Petroleum (BP), which will buy gas for 20 years. It is also predicted that these discoveries will turn Mozambique into the world's third-largest exporter of liquefied natural gas (LNG)⁶¹⁷;

- "Socioeconomic Cleavage. Compared to Maputo, the economic center of Mozambique, Cabo Delgado is a poor province with high unemployment. Communities feel excluded from economic and political participation, which is exacerbated by the settlement of large multinational oil and gas companies in the region without visible benefit to the local people;

- Cultural Factors. The 2.3-million-strong population of Cabo Delgado is made up of different ethnic groups, including the Makwa, Makonde, and Mwini. In addition to cultural and linguistic differences, there remains a north versus south historical friction between the Frelimo and Renamo movements, which causes further division with the government and military based (and manned) from the south;

- Cross-Border Influences. Fighters, contraband, and weapons crossing the porous 800 km border between Tanzania and Mozambique is a problem and although there are only two official border crossings – the unity bridge at Negomano and a ferry at Namoto – the Ruvuma River can be crossed illegally by boat elsewhere or by bribing officials. Many of the more experienced fighters of ASJW are believed to come from Tanzania and further north;

- Crime-Grievance Nexus. Named East Africa's heroin coast, drugs and other contraband (e.g., ivory, timber, and rubies) come in by sea or land across the Tanzania-Mozambique border, mainly on the way to Maputo and South Africa. Police and government officials are often involved, and crime lords lure young unemployed men into their networks with

⁶¹⁷ GUILENGUE, Fredson. "Three layers of uncertainty in Mozambique. What's happening and why does it matter?" *ob. cit.*, [613].

monetary incentives, thereby enabling extremists to move and operate freely;

- Geographical Factors. Cabo Delgado Province is divided into 16 districts. At 24.7 persons per square kilometer, the province of Cabo Delgado is the 4th least populated of the ten provinces. Wetlands, undulating hills and ridges, and flat-bottomed valleys, speckled with small villages and settlements, characterize the largely uninhabited landscape. Cabo Delgado has a tropical savanna climate with a wet season from October to March. Combined, these factors make reconnaissance challenging;
- Role of Foreign Business. The combination of wealthy multinational corporations settling into areas where communities are disadvantaged, corrupt government officials, and enjoying no benefits of the developments increase the grievance of the local population”⁶¹⁸.

A questão de fundo que se tem colocado é a designação destes grupos de agressão da integridade e soberania da República.

Oficialmente, estes grupos são chamados de «grupos de malfeitores», que põem em causa a ordem e tranquilidade públicas. Mas esta classificação é problemática, pois pode levar a uma confusão entre os conceitos de segurança interna e externa. Na terminologia comum, o termo «malfeitores» está ligado à violação da ordem e tranquilidade públicas – domínios da segurança interna -, cujo enfrentamento deve ser feito com a utilização das forças policiais. Mas no caso das agressões que ocorrem em Cabo Delgado, trata-se, na verdade, de agressão à integridade e soberania nacional, domínios próprios da defesa nacional, sendo que o seu enfrentamento deve ser feito pelas Forças Armadas, como tem acontecido, embora com apoio de todas as instituições e cidadãos.

Vozes distantes tentam associar os grupos ao grupo terrorista de «al-shabaab», com origens na Somália. Mas esta classificação não está ainda assumida. Os estudos já feitos também não são assertivos nisto. Joan SWART escreve que:

⁶¹⁸ SWART, Joan. “Countering ...” *ob. cit.*, [612], s/p.

*“Due to their parallel involvement in criminal activities and ideological pursuits, the question is whether these loosely organized groups should be classified (and treated) as terrorists or a criminal thug, a distinction that is important to develop a proportionate and effective response. Indications are that their main grievance is economic and cultural marginalization by the Frelimo-controlled government and their business partners. In the process, radical Islam may be used, at least in part, as a pretext to gain following in the pursuit of economic and political emancipation”*⁶¹⁹.

GUILENGUE questiona também a classificação deste grupo de desestabilização na Província de Cabo Delgado nos seguintes termos:

*“How to understand the Islamic question (or insurgency) in northern Mozambique? Does the West as Islamist terrorism define the country facing a local manifestation of global Islamic radicalism (which opposes Western-style democracy, democratic institutions such as the rule of law, individual liberties and mutual tolerance of different faiths and beliefs)? Is Mozambique threatened by a group of mere bandits who use Islam as a pretext to create chaos locally in order to profit from economic opportunities? Can the events on the ground also be seen as a particular form of local political emancipation of the local Muslim population which has suffered from centuries of marginalisation both by the processes of colonialism, independence and now by the process of development?”*⁶²⁰.

Sobre esta questão designativa está também associado o problema da definição dos meios de reacção contra os «malfeitores». A sociedade civil tem proposto a declaração do estado de sítio, mas isso não resolve este problema, porque, na verdade, a ser declarado qualquer estado de crise, esse seria o de

⁶¹⁹ SWART, Joan. “Countering ...” *ob. cit.*, [612], s/p. (Sublinhado nosso).

⁶²⁰ GUILENGUE, Fredson. “Three layers of uncertainty in Mozambique ...” *ob. cit.*, [613], s/d. (Sublinhado nosso).

guerra. Isto é, o caminho constitucional seria o de declarar o «estado de guerra», com vista ao enfrentamento de um inimigo externo, através das Forças Armadas, o que arrastaria consigo todas as consequências e efeitos inerentes ao estado de guerra. A sopesar os valores e o circunstancialismo das agressões, parece não ser ainda aconselhável a declaração do estado de guerra.

A designação oficial de «malfeitores» visa essencialmente evitar as consequências de um estado de guerra, o que implicaria identificar, no quadro das ameaças internacionais à paz, a tipologia de ameaça e o grupo, bem como adoptar as medidas concretas e necessárias para o combate ao terrorismo e suportar as consequências daí decorrentes. No quadro das Nações Unidas, esta forma de agressão à integridade do território nacional enquadrar-se-ia no chamado «terrorismo». Com efeito, a Resolução n.º 2253 (2015), adoptada pelo Conselho de Segurança, na sua 7587.^a Sessão, em 17 de dezembro de 2015, ao proclamar o terrorismo como atentado à paz mundial, abrange um conjunto amplo de suas manifestações, como por exemplo associação a “múltiplos e constantes actos criminosos (...) com o objectivo de causar a morte de civis inocentes e de outras vítimas, de destruir bens, e de comprometer consideravelmente a estabilidade”.

Neste sentido e olhando para as manifestações dos ataques deste grupo (decepção de cabeças humanas⁶²¹, ataques massivos a bairros residenciais, incendiando-se várias habitações, ataques à viaturas e saques de bens populares), na Província de Cabo Delgado seria, à luz desta Resolução, justificável a classificação deste grupo como «grupo terrorista». Todavia, é uma questão delicada que necessita, como quer GUILENGUE:

⁶²¹ Segundo GUILENGUE, “(...) although attacks largely targeting local police stations began in October 2017, they reached horrendous proportions on 29 May 2018. Mozambicans and the world were confronted by extremely shocking videos on social media platforms showing beheaded bodies of ten people, including children. This brutal tactic may reveal how fast and deep the insurgents have radicalised. It is reported that the decapitated victims were people from the village of Monjane (Palma district). Monjane is close to the fragile border with Tanzania and not far from Palma, a small town soon to be transformed into the country’s new natural gas hub in the northern province of Cabo Delgado” (GUILENGUE, Fredson. “Three layers of uncertainty in Mozambique ...” *ob. cit.*, [613], s/p.

“The Islamic question in Mozambique requires independent scientific and independent analysis. Meanwhile, if the current insurgency is not grasped as a regional threat and dealt with collectively with neighbouring countries, Mozambique may easily become a regional hub for radical Islamic terrorism, attracting insurgents from other places. It is urgent and vital that the Southern Africa Development Community (SADC) immediately begin to engage with the Mozambican government to help it resolve this dangerous threat to regional stability”⁶²².

Enquanto se resolve o problema de ameaças à segurança interna de Moçambique, através de negociações com a RENAMO, partido com braço armado, eis que surge uma ameaça externa, à segurança nacional, particularmente, no território que constitui a Província de Cabo Delgado; ameaça que desafia todo o Estado no contexto da segurança nacional, cujo âmbito é campo próprio de actuação das Forças Armadas de Defesa de Moçambique.

3. Os casos de intervenção das forças armadas na segurança interna

Por um lado, nos termos do artigo 12 da LPDS, a responsabilidade pela segurança interna é a Polícia da República de Moçambique e demais instituições criadas por lei. Por outro, às forças Armadas incumbe a missão genérica de assegurar a defesa militar da república contra quaisquer ameaças ou agressões externas (art.º 23/1 da LDNFA).

A questão que se coloca é a de saber «quando é que as Forças Armadas podem intervir na segurança interna?».

A primeira ilação que se pode extrair daquelas duas regras, conjugadas, é a de que as Forças Armadas têm papel excepcional, subsidiário ou complementar na segurança interna. Com efeito, as Forças Armadas podem intervir na segurança interna nos seguintes casos:

⁶²² GUILENGUE, Fredson. “Three layers of uncertainty in Mozambique ...” *ob. cit.*, [613], s/p.

- A título excepcional, que ocorre, nos termos da lei, pela declaração do estado de sítio ou de emergência, cujo efeito é a restrição ou suspensão dos direitos e liberdades fundamentais;
- A título subsidiário, quando esgotados os instrumentos de preservação da ordem e tranquilidade públicas, sem implicações na ordem constitucional, quanto aos direitos, liberdades e garantias fundamentais;
- A título complementar para o exercício de missões específicas, sem impactos na ordem constitucional e decorre numa situação de normalidade institucional e de ordem pública.

3.1. A excepcionalidade da intervenção das Forças Armadas na SI

A excepcionalidade da intervenção das Forças Armadas na segurança interna decorre da lei e resulta da separação entre as funções de segurança interna e segurança externa, bem como dos efeitos que produz na ordem constitucional, nomeadamente, suspende e restringe os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos. Com efeito, segundo este entendimento, as Forças Armadas só podem actuar na segurança interna nos casos de declaração dos estados de sítio ou de emergência.

Dispõe o artigo 24 da LDNFA que *“As leis que regulam os regimes do estado de sítio ou do estado de emergência fixam as condições do emprego das Forças Armadas quando se verificarem tais situações”*.

Contudo, desde o ano de 1998 até os dias actuais, ainda não foi aprovada a lei referida neste artigo 24, que regularia o estado de sítio ou de emergência, o que denota uma omissão legislativa numa matéria de extrema importância para o Estado e a Sociedade.

Deve-se sublinhar que a falta desta lei pode criar enormes problemas na activação do estado de sítio ou de emergência e, consequentemente, o chamamento das Forças Armadas durante este período.

Quanto à declaração do estado de sítio ou de emergência, parece que o problema é o de somenos, pois, a Constituição ao prescrever estes dois estados de

excepção foi mais longe estabelecendo devidamente a sua regulamentação, mas o mesmo não se pode dizer em relação aos pressupostos de emprego das Forças Armadas, quando declarados os estados de excepção.

Portanto, a enunciação dos pressupostos ou condições de intervenção das Forças Armadas na Segurança Interna, com a falta de lei, só pode decorrer de empirismo interpretativo, procurando-se enquadrar as condições de emprego no âmbito da definição, pelo Presidente da República, das missões específicas das Forças Armadas no contexto do desempenho das funções de interesse da colectividade.

3.1.1. A declaração do estado de sítio ou de emergência

Os estados de excepção são regulados pelos artigos 290 a 298 da Constituição. O seu regime abrange, nomeadamente, os seguintes aspectos de fundo⁶²³:

- Os pressupostos fácticos de declaração;
- O processo decisório;
- Os efeitos da declaração dos estados de excepção;
- A tutela política e jurisdicional dos estados de excepção.

3.1.1.1. Os pressupostos fácticos de declaração

Nos termos do número 1 do artigo 290 da CRM os estados de excepção constitucional só podem ser declarados verificando-se: (i) uma «agressão efectiva ou iminente» do território nacional, no todo ou em parte; (ii) grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional ou (iii) calamidade pública.

a) agressão efectiva ou iminente do território nacional

⁶²³ Nos estudos aprofundados desenvolvidos pelo Professor Jorge Bacelar GOUVEIA sobre os estados de excepção, divide-se esta parte pelos aspectos da estática e da dinâmica (GOUVEIA, Jorge Bacelar. *O estado de excepção no Direito Constitucional*, Vol. II, *ob. cit.*, [74], pp. 781-1238).

O conceito de agressão não foge do que se estabeleceu nesta dissertação em relação à «agressão externa» (Parte III, Cap. II, n.º 1). Por isso, a agressão consiste numa “... *vontade juridicamente relevante que se caracteriza pela violação de normas e princípios a que deveria submeter-se*”⁶²⁴.

O conceito de agressão «efectiva ou iminente» não aparece claro no ordenamento jurídico nacional.

No direito comparado, em Portugal, por exemplo, o conceito de agressão efectiva ou iminente tem como referência as forças estrangeiras. Isto é, o estado de sítio só pode ser declarado nos casos de agressão de forças estrangeiras ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei, sendo que a sua duração, embora de quinze dias, pode ser prorrogado enquanto durar a causa que lhe deu lugar⁶²⁵.

Contudo, uma questão permanece por explicar!

Quando haverá lugar ao estado de guerra, cujo fundamento é o mesmo do estado de sítio?

No Direito Comparado, o artigo 135.º da CRP confere ao Presidente da República Portuguesa os poderes de “*Declarar a guerra em caso de agressão efectiva ou iminente e fazer a paz, sob proposta do Governo, ouvido o Conselho de Estado e mediante autorização da Assembleia da República, ou, quando esta não estiver reunida nem for possível a sua reunião imediata, da sua Comissão Permanente*”.

Parece resultar claro que, em Portugal, o estado de sítio e de guerra podem assentar num mesmo fundamento «agressão efectiva e iminente do território português por forças estrangeiras», o que pode fazer concluir que pode haver sobreposição entre os dois, contudo, são diversos: (i) quanto à duração, o estado

⁶²⁴ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *O estado de excepção no Direito Constitucional*, Vol. II, *ob. cit.*, [74], p. 783.

⁶²⁵ Ver art.º 19.º/2 e 3 da CRP e art.º 8.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, alterada pela Lei n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 1/2012, de 11 de maio.

de sítio não pode durar mais do que quinze dias, embora sujeito a prorrogações. Todavia, quando nele seja declarado o estado de guerra por agressão por forças estrangeiras, a sua duração será até quando for declarada a cessação da guerra⁶²⁶; (ii) quanto ao regime jurídico, o estado de guerra é diverso do estado de sítio, quanto ao procedimento da sua declaração: o estado de guerra é proposto pelo Governo ao Presidente da República, devendo ouvir o Conselho de Estado e ser ratificado pela AR; o estado de sítio é também declarado pelo Presidente da República, mas sendo por ele proposto, devendo ouvir o Governo, sendo que a sua eficácia depende da autorização da AR⁶²⁷.

Em Moçambique, a Constituição não clarificou melhor a divisão dos estados de alerta.

O critério previsto no artigo 290/1 da CRM de «agressão efectiva e iminente» deve ser interpretado em dois sentidos:

1.º - quando a agressão efectiva e iminente tiver como autores moçambicanos e origem interna, sem intervenção de forças estrangeiras, então haverá declaração de estado de sítio, cuja limitação temporal é de trinta dias, prorrogáveis duas vezes no máximo.

2.º - quando a agressão efectiva e iminente tenha como autores forças estrangeiras e origem externa, embora instrumentalizando moçambicanos, o estado a declarar é o de guerra, que cuja duração é a estabelecida no artigo 52 da LDNFA: “*O estado de guerra decorre desde a declaração de guerra até à sua cessação*”.

Contudo, nada obsta que o estado de guerra seja declarado na vigência do estado de sítio, quando no decurso de agressão efectiva por autores internos haja interferência de forças estrangeiras, momento em que a duração do estado de sítio será submetida ao regime da duração do estado de guerra.

Do regime moçambicano dos estados de alerta, é possível da interpretação constitucional, resultar três tipos ou espécies: (i) estado de sítio; (ii) estado de

⁶²⁶ Cfr. art.º 40.º da Lei n.º 1-B/2009, de 7 de julho, LDN.

⁶²⁷ Cfr. Art.º 138.º da CRP.

emergência e (iii) estado de guerra. O estado de guerra é o mais grave e, eventualmente, mais longo.

O estado de sítio difere-se do estado de emergência, nos termos do artigo 291 da CRM, pelos pressupostos de declaração: “*A menor gravidade dos pressupostos da declaração determina a opção pelo estado de emergência, (...)*”.

O critério eleito pelo Legislador Constituinte é a menor gravidade da situação de excepção ou de alerta dentro dos que o artigo 290 da CRM enumera, nomeadamente “*...nos casos de agressão efectiva ou iminente, de grave ameaça ou de perturbação da ordem constitucional ou de calamidade pública*”.

Destes requisitos, não havendo lei de estado de sítio ou de emergência, pode-se traçar o seguinte quadro de diferenciação entre o estado de sítio e de emergência:

- Haverá estado de sítio, quando se esteja perante a agressão efectiva ou iminente do território nacional, no todo ou em parte, por autores de origem interna; quando haja ameaça ou perturbação da ordem constitucional, desde que não seja possível pôr termo por meio de mecanismos normais legalmente previstos;

- Haverá estado de emergência, quando se tratar de perturbação, calamidade pública ou ameaça que não seja tão grave, sendo que esta ameaça pode ser eliminada por meios normais.

b) grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional

A perturbação corresponde a um acto jurídico, assente na vontade humana, de natureza ilícita, que põe em causa as normas e princípios jurídico-constitucionais⁶²⁸.

O conceito mais difícil de definir é o da «ordem constitucional», que é objecto de ameaça ou perturbação para ensejar a declaração do estado de sítio e, nalguns casos, menos grave da sua violação, no caso do estado de emergência.

⁶²⁸ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar. *O estado de excepção no Direito Constitucional*, Vol. II, *ob. cit.*, [74], p. 793.

A ordem constitucional pode corresponder a diversos entendimentos e formulações⁶²⁹:

- Um no sentido amplo ou mais abrangente, correspondendo ao ordenamento material constitucional. Esta acepção é demais para circunscrever o estado de excepção, sendo, segundo GOUVEIA, “... *de rejeitar, na medida em que dissolva a protecção do estado de excepção numa sua «banalização» verdadeiramente perniciosa, para a comunidade política, perante o inusitado alargamento dos fins daquele*”⁶³⁰.

- Outro intermédio, como ordenamento material e formalmente constitucional. Este sentido é de afastar porque não é capaz de delimitar o pressuposto do estado de excepção, pois o bloco da constitucionalidade, normas e princípios jurídico-constitucionais, não é todo relevante, devendo-se fazer restrições.

- Outro restrito, como ordenamento formalmente constitucional, correspondente à ideia da Constituição. Assim, inclui-se nesta acepção, que é a mais indicada para caracterizar os pressupostos de declaração do estado de sítio⁶³¹:

- a) a ordem constitucional, *quanto à sua extensão*, engloba “... os valores e princípios que incorporam o projecto constitucional no que tenham de essencial, isto é, aquelas orientações que se impregnam de uma identidade constitucional, que é o último reduto da caracterização de uma dada Constituição”⁶³².

- b) a ordem constitucional, *quanto à profundidade*, deve ser vista como subsistema jurídico *a se*. Segundo o Professor GOUVEIA “A expressão “ordem”, tal como a de “ordenamento”, pressupõe que o acto de violação se não dirija a uma norma ou princípio singular, de pouca importância na mole do conjunto,

⁶²⁹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *O estado de excepção no Direito Constitucional*, Vol. II, *ob. cit.*, [74], p. 793.

⁶³⁰ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *O estado de excepção no Direito Constitucional*, Vol. II, *ob. cit.*, [74], p. 794.

⁶³¹ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *O estado de excepção no Direito Constitucional*, Vol. II, *ob. cit.*, [74], p. 794-795.

⁶³² GOUVEIA, Jorge Bacelar. *O estado de excepção no Direito Constitucional*, Vol. II, *ob. cit.*, [74], p. 794.

atomisticamente considerado (...)»⁶³³. São princípios e valores que fazem parte da ordem constitucional, os seguintes:

- O princípio do Estado de Direito;
- A forma política republicana do Estado;
- A forma unitária do Estado;
- A indivisibilidade e inalienabilidade do território nacional;
- O sistema de governo;
- Os direitos, liberdades e garantias fundamentais;
- O sistema de participação política;
- O sistema multipartidário;
- O princípio da laicidade do Estado;
- A garantia da Constituição.

c) calamidade pública

O terceiro pressuposto da decretação do estado de excepção, em particular, o de emergência, é a ocorrência de calamidade pública. Parece ser um conceito de fácil descrição, uma vez que o ordenamento jurídico nacional conta com uma Lei de gestão de calamidades públicas.

Com efeito, a Lei n.º 15/2014, de 20 de Junho⁶³⁴, define «Calamidade» como «sinistro causado por um fenómeno natural, tecnológico, biológico ou derivado da acção humana, em proporções susceptíveis de criar risco de vida, danos humanos e materiais, bem como a ruptura de infra-estruturas económicas e sociais de uma comunidade». Podem ser contabilizados, como calamidades, as seguintes situações⁶³⁵:

- Cheias;
- Inundações;

⁶³³ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *O estado de excepção no Direito Constitucional*, Vol. II, *ob. cit.*, [74], p. 795.

⁶³⁴ Lei que estabelece o regime jurídico da gestão das calamidades, publicada no *BR* n.º 50, I Série, de 20 de junho de 2014.

⁶³⁵ Cfr. Art.º 13 da Lei n.º 15/2014, de 20 de junho, Lei de gestão de calamidades.

- Secas;
- Ciclones,
- Incêndios;
- Queimadas;
- Epidemias;
- Erosão;
- Aluimentos de terras;
- Derrames de hidrocarbonetos.

O conceito de «calamidade» abrange um desastre natural, como de origem humana. A calamidade pode ter âmbito local ou nacional, sendo nacional quando abrange mais do que uma província.

3.1.1.2. O processo decisório

O processo de decisão sobre a declaração do estado de sítio ou de emergência é sempre discricionário. Consiste, na verdade, numa discricionariedade de escolha entre o estado de sítio ou de emergência, dentro dos limites definidos pelo artigo 291 da Constituição. Quanto à agressão efectiva e iminente do território nacional, em parte ou no todo, fica claro que a opção é pelo estado de sítio e quanto à calamidade pública é sempre certa a opção pelo estado de emergência, seguindo-se o regime da lei da gestão de calamidades.

Mas a escolha discricionária assenta na verificação ou não do grau de gravidade da ameaça ou perturbação da ordem constitucional. Sendo menos grave a perturbação ou ameaça à ordem constitucional a opção é pelo estado de emergência.

Quanto à competência de decretação, tanto o estado de sítio, como o estado de emergência são dados o impulso pelo Presidente da República, decidindo emitir uma declaração (n.º 1 do art.º 293 da CRM), depois de ouvido o Conselho de Estado [art.º 165/b)].

A declaração é submetida à ratificação pela Assembleia da República, no prazo de vinte e quatro horas, estando reunida; e não estando reunida, esta é convocada no prazo de quarenta e oito horas, devendo reunir até cinco dias após a convocação (n.ºs 2 e 3 do art.º 293 da CRM).

3.1.1.3. Os efeitos da declaração dos estados de excepção

A declaração dos estados de alerta arrasta consigo um conjunto de consequências jurídicas sobre os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

Em primeiro, a declaração dos estados de alerta não pode, em nenhum caso, limitar os direitos à vida, integridade pessoal, a capacidade civil e a cidadania, muito menos suspender os princípios da retroactividade da lei penal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de religião (art.º 294 da CRM).

Em segundo lugar, a suspensão dos direitos, liberdades e garantias fundamentais obedece a certas regras de fundo: a generalidade, igualdade e proporcionalidade⁶³⁶.

I. A *generalidade* quer significar que a suspensão e limitação dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos não deve ser feita por referência a categorias individualizadas de pessoas, as quais seriam visadas. Portanto, proíbe-se a suspensão ou limitação individual dos direitos e liberdades fundamentais⁶³⁷.

II. A *igualdade* na suspensão ou limitação dos direitos e liberdades fundamentais obriga a que “... na selecção dos tipos de direitos fundamentais colocados sob efeito suspensivo, bem como a modelação da suspensão das respectivas faculdades, não sejam permeáveis a aspectos particulares, fazendo com que os mesmos atinjam, de modo diferente, as pessoas em razão de critérios que sejam materialmente relevantes. Ilegítimo seria que se fizesse acepção de pessoas somente com o propósito de as discriminar através das medidas de suspensão de direitos, liberdades e garantias editadas”⁶³⁸.

⁶³⁶ Cfr. Art.º 291 da CRM.

⁶³⁷ Cfr. GOUVEIA, Jorge Bacelar. *O estado de excepção no Direito ...*, Vol. II, *ob. cit.*, [74], pp. 844-845.

⁶³⁸ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *O estado de excepção no Direito ...*, Vol. II, *ob. cit.*, [74], p. 846.

III. A *proporcionalidade* tem contornos diversos, abarcando três elementos de fundo, cunhados ao longo dos tempos pelo Tribunal Constitucional Alemão. Com efeito, a proporcionalidade pode revestir-se em três subprincípios, nomeadamente a adequação (*geeignetheit*), necessidade (*Erforderlichkeit*) e proporcionalidade em sentido estrito (*Verhältnismässigkeit i. e. S.*). Foi em 1971, que o Tribunal Alemão deu significado a este princípio de proporcionalidade, assentando que “*O meio empregado pelo legislador deve ser adequado e exigível, para que seja atingido o fim almejado. O meio é adequado, quando com o seu auxílio se pode promover o resultado desejado; ele é exigível, quando o legislador não poderia ter escolhido outro igualmente eficaz, mas que seria um meio não-prejudicial ou portador de uma limitação menos perceptível a direito fundamental* (BVerfGE 30, 316)”⁶³⁹⁻⁶⁴⁰.

Portanto, a proporcionalidade impõe que os órgãos do Estado, competentes para determinar os estados de alerta, definam medidas restritivas dos direitos e liberdades fundamentais em obediência a critérios de estrita necessidade, proporcionalidade e adequação aos fins visados e tendo em atenção o caso concreto, para evitar que este princípio de proporcionalidade seja uma “*espécie de vara de condão* de que se valem as cortes constitucionais – e não apenas elas – para fazer milagres hermenêuticos dos quais até Deus duvida”⁶⁴¹.

⁶³⁹ BARROSO, Luís Roberto. “Os princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Constitucional”, in: *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, n. 23. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 71.

⁶⁴⁰ Segundo Jorge MIRANDA, “O princípio da proporcionalidade é composto de três subprincípios, sendo: a) *adequação*, que significa que a providência se mostra adequada ao objectivo almejado (...); envolve, pois, correspondência de meios e fins; b) *necessidade*, que supõe a existência de um bem juridicamente protegido e de uma circunstância que imponha intervenção ou decisão; equivale a exigibilidade desta intervenção; e c) *proporcionalidade stricto sensu*, que implica em justa medida; que a providência não fica aquém ou além do que importa para se obter o resultado devido, nem mais, nem menos; e porque trata de limites, de restrições e de suspensão de direitos fundamentais, ela traduz-se em proibição do excesso” (MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 6ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1998, p. 218).

⁶⁴¹ COELHO, Inocêncio Mártires. “Racionalidade Hermenêutica: acertos e equívocos”, in: *As Vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo: estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, p. 366.

São medidas restritivas de direitos e liberdades fundamentais, em caso de declaração de estado de sítio ou de emergência, as seguintes (art.º 295 da CRM):

a) a *obrigação de permanência em local determinado*, que priva o cidadão da liberdade de circulação ou locomoção, abrangendo o de movimentação de bens;

b) a *detenção*, que limita a liberdade física, de circulação, sem obediência ao ritual procedimental normal. As detenções podem ocorrer excepcionalmente em lugares ou edifícios não destinados a acusados ou condenados por crimes comuns. As detenções devem ser notificadas imediatamente a um parente ou pessoa de confiança do detido por este indicado, a quem se dá conhecimento do enquadramento legal, no prazo de cinco dias; o detido é apresentado a juízo, no prazo máximo de dez; o nome do detido e o enquadramento legal da detenção são tornados públicos, no prazo de cinco dias;

c) as restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão;

d) a busca e apreensão em domicílio, que suspende a inviolabilidade do domicílio;

e) a suspensão de liberdade de reunião e manifestação;

f) a requisição de bens e serviços.

Fora estas medidas de índole constitucional, antes da decretação do estado de emergência, em especial, podem ser definidas medidas de carácter excepcional, no âmbito do sistema de alerta, previstas no artigo 18 da Lei n.º 15/2015, de 20 de junho, Lei de gestão de calamidades:

a) limitar a circulação ou permanência de pessoas ou veículos de qualquer natureza em horas e locais determinados, ou condicioná-las a certas imposições;

b) requisitar bens moveis ou imoveis, bem como serviços às instituições públicas e privadas;

c) ocupar instalações ou quaisquer outros locais de qualquer natureza ou destino, com excepção dos que sejam usados como habitação;

d) limitar ou racionalizar a utilização de serviços públicos de transporte, comunicações, abastecimento de água e energia, combustíveis e lubrificantes, bem como o consumo de bens e serviços de primeira necessidade;

e) proceder a aquisição de bens e serviços de carácter urgente, usando regras excepcionais, aprovadas nos termos da lei;

f) afectar meios financeiros a diversas entidades públicas e privadas envolvidas na prestação de socorro e assistências às populações afectadas;

g) garantir a mobilização civil em caso de iminência ou ocorrência de calamidades.

3.1.1.4. A tutela política e jurisdicional dos estados de excepção

O controlo político realiza-se, na verdade, *a priori*, através da ratificação da declaração submetida pelo Presidente da República à AR (art.º 293/1 da CRM), e *a posterior*, que se faz durante a execução da declaração e no encerramento ou declaração da cessação dos estados de alerta.

A tutela política dos estados de alerta é feita também pela continuidade de funcionamento normal dos órgãos de soberania e da ordem constitucional⁶⁴², o dever de comunicação à Assembleia da República a ser feita pelo Presidente da República, com uma informação detalhada sobre as medidas excepcionais emanadas durante a vigência do estado de alerta, bem como a relação nominal dos cidadãos atingidos pessoalmente pelas medidas restritivas da liberdade individual⁶⁴³.

A tutela política pode resultar do exercício, nos termos do artigo 80 da CRM, do direito de resistência, cujo conteúdo é a faculdade de o cidadão não acatar ordens ilegais ou que ofendam os seus direitos, liberdades e garantias, excepto os que, expressamente, se encontrarem suspensos ou limitados por efeito da declaração do estado de sítio ou de emergência.

⁶⁴² Cfr. Art.º 297 da CRM.

⁶⁴³ Cfr. Art.º 298, n.º 1 da CRM.

Cabe ao Parlamento emitir, depois de prestada a informação pelo Presidente da República, um juízo político sobre o cumprimento pelo Governo das medidas definidas na declaração do estado de sítio ou de emergência.

A sindicabilidade judicial pode resultar da inércia da Administração Pública de pagar as indemnizações pelos prejuízos eventualmente causados ou nos casos destes órgãos terem praticado ilícitos de natureza criminal: “*A cessação do estado de sítio ou de emergência faz cessar os seus efeitos, sem prejuízo da responsabilidade por actos ilícitos cometidos pelos seus executores ou agentes*”⁶⁴⁴.

3.1.2. A actuação das Forças Armadas nos estados de excepção

A actuação das Forças Armadas em estados de alerta, sítio e emergência, depende da intensidade ou gravidade de ameaça, sendo que a menor gravidade dos pressupostos da declaração determina a opção pelo estado de emergência. Portanto, a actuação ou intervenção das Forças Armadas dependerá da espécie do estado de alerta declarado.

A actuação das Forças Armadas no estado de sítio é mais intensa do que no estado de emergência. Contudo, não havendo lei do estado de sítio, nem de emergência, a actuação das Forças Armadas nos dois estados de alerta será construída numa perspectiva de *iure condendo*, e de forma diferenciada entre os dois estados.

3.1.2.1. Actuação no estado de sítio

Sendo o estado de sítio, a situação de estado de crise mais intenso que o de emergência, por estar baseado na verificação de agressão efectiva ou iminente do território nacional, pondo em causa a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional, as Forças Armadas são chamadas a intervir por incapacidade das forças policiais de fazer face à crise provocada por actores

⁶⁴⁴ N.º 2 do artigo 298 da CRM.

moçambicanos, desde que não possam as perturbações serem eliminadas por vias normais, isto é, através de utilização somente de forças policiais.

O emprego das Forças Armadas na segurança interna, nos casos de estado de sítio, tem implicações diversas. Intervindo as Forças Armadas por insuficiência dos meios policiais normais, há que analisar os seguintes aspectos de fundo relativos ao procedimento de emprego dos militares:

- A quem *incumbe* deliberar ou decidir sobre a intervenção das Forças Armadas?

- Durante a intervenção, como se resolve o problema de comando entre as forças policiais e as Forças Armadas? Quem se submete a quem?

Não há, em Moçambique, um regime legal sobre estas questões. Mas, as respostas derivaram do direito a constituir e, eventualmente, da hermenêutica.

Quanto à primeira questão, porque a intervenção se deve à insuficiência dos meios normais para debelar a crise, trata-se de um juízo qualitativo que deve estar a cargo do Presidente da República de determinar se perante o caso concreto é preciso ou não autorizar a intervenção das Forças Armadas na Segurança Interna.

O Presidente da República, na qualidade de Comandante-Chefe das Forças Armadas, e no contexto do sistema de governo e político prevalecente em Moçambique, pode ser a ele conferida a competência de determinar a intervenção dos militares nos casos de declaração do estado de sítio, ouvido o Conselho de Estado e o Conselho Nacional de Defesa e Segurança.

A questão que se pode colocar seria a de saber se tal decisão do Presidente da República não requereria a ratificação parlamentar, tal como ocorre com a declaração do estado de sítio?

O entendimento é o da dispensabilidade deste procedimento, pois se a Assembleia da República ratificou a declaração do estado de sítio, a intervenção das Forças Armadas durante o curso da crise seria consequência necessária do curso dos acontecimentos no terreno e, dada a necessidade, não se mostraria eficaz submeter esta decisão de carácter urgente à ratificação prévia da AR,

podendo prestar-se contas de forma concomitante e sucessiva no relatório final da cessação do estado de sítio- *uma solução análoga vista no Direito Comparado, em particular, no regime brasileiro.*

Decidida a intervenção dos militares durante o estado de sítio, resta determinar o comando das operações no terreno.

Entende-se que as Forças Armadas, quando intervenham em qualquer situação, exigem um comando claro e institucionalmente vertical. Com efeito, em caso de estado de sítio, as Forças Armadas exerceriam o comando de todas as forças no terreno, o que é dizer que as forças policiais ficam, excepcional e temporariamente, sujeitas ao comando das Forças Armadas, através do respectivo Chefe do Estado-Maior-General. Portanto, dar-se-ia a transferência do controle operacional dos órgãos da segurança interna necessários ao desenvolvimento das acções de debelação da crise para a autoridade militar.

3.1.2.2. Actuação no estado de emergência

O estado de emergência resulta de menor gravidade da ameaça à ordem constitucional e por causa da calamidade pública. Normalmente, no estado de emergência, no ordenamento jurídico moçambicano são afectadas duas espécies de direitos fundamentais, nomeadamente, a obrigação de permanência em lugar determinado e a requisição de bens.

A suspensão ou restrição dos direitos, sendo necessária, no âmbito de emergência é sempre parcial e nunca total, pois trata-se, essencialmente, de realizar acções de prevenção ou de combate às calamidades, que se podem conseguir através de aplicação de medidas de carácter excepcional, tais como⁶⁴⁵:

- Limitação da liberdade de circulação;
- Requisição de bens;
- Ocupação de instalações ou bens móveis;

⁶⁴⁵ Cfr. Art.º 18 da Lei n.º 14/2014, de 20 de junho, Lei de gestão de calamidades.

- Limitação ou racionalização de serviços públicos de transportes, comunicações, abastecimento de água;
- Utilização de regras excepcionais para a aquisição de bens e prestação de serviços;
- Afectação de meios humanos, financeiros e materiais extraordinários;
- Decretação da mobilização civil por determinados períodos de tempos, por zonas territoriais ou serviços de actividade.

Declarado o estado de emergência, é possível que se mostre necessário o reforço dos poderes das autoridades civis. Neste âmbito, a intervenção das Forças Armadas visa essencialmente participar junto das autoridades da protecção civil nas actividades humanitárias e deve ser decidida pelo Presidente da República, nos termos propostos para o estado de sítio; ou num processo mais simplificado, pois trata-se de verificação de mínimos pressupostos dos estados de alerta.

3.2. A intervenção subsidiária das Forças Armadas na SI

A intervenção subsidiária das Forças Armadas na segurança interna difere da intervenção excepcional por dois aspectos de fundo. Na intervenção subsidiária, é preciso que haja um juízo de avaliação qualitativa da incapacidade das forças policiais de preservação da ordem e tranquilidade públicas, em primeiro lugar; em segundo momento, a intervenção subsidiária ancora no que não acarreta a restrição, nem a suspensão de direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos. Isto é, não se trata de uma intervenção no âmbito dos estados de alerta, mas de um juízo qualitativo a ser feito pelo Presidente da República de determinar, nos termos do artigo 23/3 da LDNFA, as missões de interesse geral nas quais as Forças Armadas podem contribuir.

A LDNFA dispõe que a defesa militar da república está exclusivamente a cargo das Forças Armadas⁶⁴⁶, mas quanto à segurança interna não existe uma tal exclusividade da segurança interna à cargo da função policial, resultando daí que

⁶⁴⁶ Cfr. n.º 1 do art.º 16.

a missão da segurança interna incumbe por preponderância às forças policiais, mas as Forças Armadas podem nela intervirem, se solicitadas. E este seria o caso do emprego episódico das Forças Armadas na segurança interna para a garantia da lei e ordem, que decorre do esgotamento ou incapacidade dos instrumentos legais de garantia da lei e ordem. Esta conclusão resulta do facto de que as ameaças a ordem pública podem ter maior virulência do que as ameaças externas, em função de novos fenómenos de criminalidade organizada e violenta, com utilização de meios mais perigosos.

Por isso, não se trata de emprego dos militares a título excepcional, mas subsidiário e, como tal, não implica a restrição, nem limitação dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

A intervenção subsidiária das Forças Armadas na segurança interna caracteriza-se por ser ordinária, e decidida pelo Presidente da República, quando, segundo o seu critério discricionário, entenda que, perante a situação concreta, encontram-se esgotadas as capacidades policiais, sem que haja necessidade de ratificação da Assembleia da República, pois não implica a suspensão, nem a restrição dos direitos e liberdades fundamentais.

Trata-se, na verdade, de manifestação do poder de polícia das Forças Armadas no âmbito da segurança interna, e actuam como forças auxiliares e de reserva da segurança interna. O comando das forças não é, neste caso, unificado, restando a coordenação multisectorial.

A actuação subsidiária aqui proposta pode revestir-se de grande importância para o preenchimento de lacunas ou de insuficiência das forças policiais ao longo do território nacional. Com efeito, às Forças Armadas podem ser incumbidas tarefas de apoio no âmbito da:

- Manutenção da lei e ordem nas áreas do território nacional não abrangidas ainda pela força policial;
- Garantia da segurança e protecção dos recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva;

- Garantia da protecção das fronteiras terrestres e zonas sensíveis do território nacional.

3.3. A intervenção complementar das Forças Armadas para o exercício de missões específicas e de desenvolvimento nacional

A intervenção dos militares na segurança interna, no âmbito de missões específicas e de desenvolvimento nacional, é complementar para o exercício de tarefas concretas na prossecução do interesse público concreto e por determinação do Presidente da República.

A intervenção das FAs no âmbito do exercício de missões concretas não implica também a suspensão, nem a restrição de direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, pois decorre num espaço de normalidade constitucional, mas dentro da necessidade de manutenção da lei e ordem pública. A diferença com o contexto anterior da subsidiariedade, neste caso, não há esgotamento de meios legais policiais ou sua insuficiência, mas sim, manifesta-se uma necessidade pública de auxiliar as forças policiais na manutenção da lei, ordem e tranquilidade pública, nas seguintes situações:

- Realização de eventos oficiais em que estejam presentes altos dignatários de outras nações;

- Situações em que se presume possível a perturbação da lei, ordem, nos casos de realização de eventos oficiais ou cerimónias públicas, onde participem Chefes de Estados e de Governos estrangeiros;

- Participação em acções de protecção civil, humanitárias, de asseguramento dos interesses públicos, quando os que têm o dever de prestar se encontrarem indisponíveis, por exemplo, nos casos de exercício de direito à greve, ou quando se trate de paralisação dos serviços essenciais.

A intervenção das Forças Armadas neste caso deverá ser decidida pelo Presidente da República, sem necessidade de ratificação parlamentar, pois não tem efeitos sobre os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, sendo que a

polícia toma o seu comando, isto é, o comando não é centralizado nas forças armadas, sem prejuízo de coordenação nos planos operativos.

As FAs podem ser também utilizadas para missões de desenvolvimento nacional. Moçambique é um país em vias de desenvolvimento, que se reergue da guerra de desestabilização e dos desastres naturais cíclicas⁶⁴⁷. Portanto, as FAs podem ser utilizadas nas tarefas de reconstrução nacional, nomeadamente na reposição de pontes, estradas, demarcação de talhões para o reassentamento e outros tipos de apoio directo às populações no leque das missões específicas e de prossecução do interesse público, conforme estabelece o artigo 23/3 da LDNFA.

Apesar desta defesa da intervenção dos militares na segurança interna, a quem entenda que os militares não podem ser polícias, em democracia.

4. A negação do uso de militares na segurança interna: sua refutação

A doutrina⁶⁴⁸ que não vê com bons olhos a intervenção dos militares na segurança interna assenta as suas teses em vários critérios, que se seguem.

4.1. O critério de Estado de Direito

Advoga-se que o Estado de Direito Democrático é uma entidade política alicerçada em regras. Assim, a democracia é “caracterizada por um conjunto de regras, primárias ou fundamentais, que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões colectivas e com quais procedimentos. Todo o grupo social

⁶⁴⁷ No presente ano de 2019, março e abril, Moçambique foi atingido por dois ciclones de magnitude 4, na região centro e norte, respectivamente, Idai e Kenneth, com incomensuráveis níveis de destruição de infraestruturas públicas, privadas e familiares. Segundo os dados do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), os dois ciclones afectaram cerca de dois milhões de pessoas, com 648 mortes, destruição de infraestruturas familiares na ordem de 268.954 casas de habitação, mais de 4.000 infraestruturas públicas destruídas, entre escolas e hospitais. - INGC, *Relatório Preliminar dos Impactos dos Ciclones Idai e Kenneth*, Maputo, maio de 2019.

⁶⁴⁸ Para mais desenvolvimentos do tema, PAULO, Jorge Silva. “Porque não devem os militares ser polícias, em democracia”, in *Nação e Defesa*, n.º 149. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2018.

está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os membros com o objectivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente”⁶⁴⁹.

Qualquer Constituição, que se preze democrática, incorpora um conjunto de elementos nucleares que se resumem nos princípios da juridicidade, do qual resulta a supremacia da lei num Estado de Direito Democrático; a consagração de um leque de direitos, liberdades e garantias fundamentais aos cidadãos; a separação de poderes, em particular, o executivo e legislativo do judicial; o sufrágio universal, donde emergem os detentores do poder político e, por fim, um princípio basilar também de suma importância que determina “a subordinação dos subsectores da segurança aos órgãos de soberania e aos dirigentes democraticamente eleitos, como um instrumento da governação (...). Pelo que a tradição da supremacia do poder civil constitui uma barreira moral contra a tentação de alguns militares pelo poder”⁶⁵⁰.

Com efeito, a “*Civilian supremacy is reached through a process consisting, first, of the removal of the military from powerful positions outside the defense area and, second, of the appointment and acknowledgement of civilian political superiors in the defense and military areas*”⁶⁵¹.

O Estado de Direito Democrático aposta mais na prevenção que na repressão, na medida em que as medidas repressivas têm a tendência de degenerar no uso da força de forma mais intensa e brutal, o que acaba atingindo negativamente a esfera individual do cidadão. Com efeito, no Estado de Direito Democrático, o uso da força aparece como uma medida extraordinária e da *ultima ratio*, sob autoridade legítima e sob normas e princípios jurídicos, com destaque para os da proporcionalidade, adequação, razoabilidade e necessidade. Neste sentido, escreve CLEMENTE que “(...) a eliminação da violência armada constitui um objectivo basilar do Estado moderno. Por norma, o poder político

⁶⁴⁹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009, p. 30.

⁶⁵⁰ SANTOS, José Loureiro. “Forças Armadas em Sociedade Democrática”, p. 3 *apud* PAULO, Jorge Silva. “Porque não devem os militares ser polícias, em democracia”, *ob. cit.*, [642], p. 169.

⁶⁵¹ AGUERO, Felipe. “Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South America”, in: *The Politics of Democratic Consolidation-Southern Europe in Comparative Perspective*, p. 126, *apud* PAULO, Jorge Silva. “Fronteiras das Forças Armadas em Democracia”, in: *Segurança e Defesa*, Ago-Out 2014, pp.66-75.

não destrói as armas, mas concentra-as nas mãos do aparelho estatal, retirando o seu usufruto à maioria dos cidadãos comuns. Aliás, o Estado caracteriza-se precisamente por deter esse monopólio da coacção”⁶⁵².

O que, na verdade ocorre, é que no Estado de Direito Democrático, as Forças Armadas têm uma especialização e orientação próprias para combater e destruir um inimigo externo, através da sua força brutal, o que lhes impede, naturalmente, de intervir na segurança interna. É como aduz PAULO citando HOBBSAWN, ao explicar a doutrina da existência, no Estado de Direito Democrático, de dois instrumentos do Estado especializados no uso da força para produzir a segurança nacional:

“Um – chamamos-lhe ‘soldados’ - dirige-se contra outras forças armadas visando derrotá-las. A acção do outro – chamemos-lhe ‘polícia’ - visa manter ou restabelecer o nível adequado de legalidade e ordem pública no seio duma entidade política, tipicamente um Estado. A vitória, que não tem necessariamente uma conotação moral, é o objecto de uma força; levar à justiça os que cometem ilícitos, o que tem uma conotação moral, é o objecto da outra”⁶⁵³.

Como consequência do princípio do Estado de Direito e do princípio democrático, as forças policiais devem viver longe das Forças Armadas e, sobretudo, por enfrentarem um adversário, regra geral, desarmado e não nocivo à existência da República e sua integridade. A finalidade da actuação policial é a prevenção e repressão da criminalidade, levando à barra da Justiça os prevaricadores com vista a sua ressocialização. Por isso, escreve CLEMENTE que:

⁶⁵² CLEMENTE, Pedro José Lopes. *Da Polícia de Ordem Pública*, Governo Civil do Distrito de Lisboa, 1998, p. 138.

⁶⁵³ PAULO, Jorge Silva. “Porque não devem os militares ser polícias, em democracia”, *ob. cit.*, [650], p. 170.

“Os direitos dos cidadãos constituem um dos fins da função policial, daí a natureza excepcional do uso da força física e excepcionalíssima do uso das armas de fogo, por parte das Forças de Segurança (...), torna-se já pouco aceitável que a segurança pública seja assegurada com recurso usual às armas de guerra (espingardas, metralhadoras, carros de combate, etc.), salvo em circunstâncias gravíssimas de alta violência e de terrorismo e de guerra civil”⁶⁵⁴.

Em conclusão, no modelo do Estado de Direito Democrático, aquilo que distingue os militares das forças policiais é a sua finalidade última: “a administração organizada da violência armada”, lógica incompatível com o Estado de Direito Democrático, centrado no cidadão, cujos direitos têm de ser respeitados e perante o qual o uso da força e a sua ameaça devem ser mínimos ou nulos⁶⁵⁵.

4.2. O critério do uso da força

Um dos critérios avançados para negar a intervenção das Forças Armadas na segurança interna tem a ver com o emprego da força. À partida, quer as forças policiais, quer os militares utilizam a força, mas em velocidades diferentes.

Primeiro, as forças policiais!

Ao nível internacional, o Código de Conduta das Nações Unidas para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei tem disposições importantes aplicáveis ao sector policial. Com efeito, dispõe o artigo 1 deste Código que:

“Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei deverão cumprir, em todos os momentos, o dever que a lei lhes impõe, servindo a comunidade e protegendo todas as pessoas contra actos ilegais, em conformidade com o elevado grau de responsabilidade exigido pela sua profissão”.

⁶⁵⁴ CLEMENTE, Pedro José Lopes. *Da Polícia de Ordem Pública*, [652], p. 51.

⁶⁵⁵ ⁶⁵⁵ PAULO, Jorge Silva. “Porque não devem os militares ser polícias, em democracia”, *ob. cit.*, [650], p. 171.

O texto deste artigo fala de “funcionários responsáveis pela aplicação da lei”, o que abrange, nomeadamente, as forças responsáveis pela segurança interna dos Estados, seja esta actividade exercida pela polícia ou pelos militares, nos países que isso seja possível. O critério básico é o de exercício de poderes de polícia.

O artigo 3 do Código prescreve que estes funcionários, no caso as forças policiais, só podem utilizar a força quando seja estritamente necessário e na medida exigida pelo cumprimento do seu dever. Portanto, o uso da força pela força policial só ocorre de modo excepcional.

Havendo necessidade de utilização da força, estes funcionários, nos termos do artigo 2 do Código, devem colocar em primeiro lugar a sua obrigação de respeitar e proteger a dignidade humana, manter e defender os direitos humanos de todas as pessoas.

Destes enunciados, resulta que a polícia só pode usar da força dentro do razoavelmente necessário, tendo em atenção as circunstâncias concretas da sua actuação. Por conseguinte, impõe-se, no uso da força pela polícia, o respeito pelos princípios da proporcionalidade, da necessidade e da adequação dos meios aos fins legalmente previstos na intervenção, nomeadamente, a prevenção dos danos sociais e a reposição da legalidade, ordem e tranquilidade públicas.

Estes princípios foram taxativamente incorporados na ordem jurídica interna de Moçambique, constituindo, deste modo, a espinha dorsal da actuação policial (art.º 2 da Lei da PRM).

As forças policiais têm como missão prevenir a criminalidade, mantendo a ordem e tranquilidades públicas. Neste contexto, reconhece BAYLEY que a actividade de controlo do crime é realizada através de uma co-produção da segurança pública em conjunto com os cidadãos e não por via de aplicação da força contra a sociedade⁶⁵⁶.

Quando as forças policiais têm de usar da coerção, deverão o fazer com maior precisão possível e assumir, em casos de excessos, os prejuízos ou danos

⁶⁵⁶ BAYLEY, D. *Police for the future*. New York: Oxford University Press, 1994, p. 9.

que dessa actividade resultarem, visto que a utilização da força pela polícia não escapa ao controlo penal.

No quadro da actuação policial, o uso da força constitui uma excepção, vigorando, como regra geral, a proibição de uso da força e do excesso. Ora, olhando para o outro ângulo da actuação dos militares, os dados se invertem.

Os militares, escreve SANTOS, “debaixo de fogo cumprem ordens, mesmo que o visado por elas não os considere legais, se quem as deu, depois de avisado da opinião diferente do subordinado, nelas insistir”⁶⁵⁷. Por isso, segundo este tratadista, existe um perigo de utilização dos militares na segurança interna:

“se deve ter em atenção o elevado grau de efeitos que podem ser produzidos na população por profissionais de guerra, habituados à dureza e crueza do combate e impreparados para o exercício da actividade policial”⁶⁵⁸.

Na mesma senda, reconhece LOURENÇO que a autolimitação das Forças Armadas na segurança interna resulta do “seu estatuto fatalmente privilegiado – a detenção da força bruta – que autolimita politicamente a instituição militar. Não é possível acumular nas mesmas mãos os dois gládios – o da força pura e o da supremacia política – sem confiscar de maneira tirânica a liberdade civil. De todos os cidadãos, aquele que precisa de ser mais democrático é o militar”⁶⁵⁹.

Por isso, na actividade policial, “a utilização de armas de fogo é considerada uma medida extrema. Devem ser feitos todos os esforços para excluir a utilização de armas de fogo, especialmente contra crianças. Em geral, não deverão utilizar-se armas de fogo, excepto se o suspeito oferecer resistência armada ou colocar em risco a vida de terceiros de qualquer outra forma e não forem suficientes medidas menos extremas para o dominar ou capturar. Cada vez

⁶⁵⁷ SANTOS, José Loureiro dos. *Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012, p. 24.

⁶⁵⁸ SANTOS, José Loureiro dos. *Forças Armadas em Portugal, ob. cit.*, [657], p. 20.

⁶⁵⁹ LOURENÇO, Eduardo. *Os Militares e o Poder*. Lisboa: Gradiva, 2013, p. 127.

que uma arma de fogo for disparada, o caso deve ser imediatamente comunicado às autoridades competentes”⁶⁶⁰.

4.3. O critério da condição militar vs. condição policial

A missão da segurança interna não coincide com a da segurança externa, daí também a diferenciação entre os actores nessas duas áreas, respectivamente, as forças policiais e os militares. Contudo, a actividade da segurança externa é exercida por exclusividade pelos militares, o que não ocorre quanto à segurança interna, que é exercida pelas forças policiais por preponderância. Este quadro de diferenciação corresponde, maioritariamente, a estatutos especiais diversos.

A condição militar está expressamente definida no artigo 43 da LDNFA e consiste num conjunto de restrições de direitos e liberdades fundamentais aos militares, bem como a sua submissão a um estatuto especial, que não existe para os outros ramos de Forças de Defesa e Segurança em Moçambique.

A condição policial, apesar de estabelecer um conjunto de restrições aos agentes policiais, não iguala em termos do grau e intensidade.

São exemplos de diferenciação das velocidades entre a condição militar e policial: os militares não podem associar-se em sindicatos, mas a força policial pode organizar-se neste sentido.

Com efeito, CAMPBELL e CAMPBELL, analisando o conteúdo funcional e as actividades levadas a cabo por um agente policial e um militar das Forças Armadas, concluíram que as duas profissões têm de diferente no tipo de julgamento necessário e as exigências cognitivas de cada ramo de actividade.

⁶⁶⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO DE PORTUGAL. *Código de conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei*. Lisboa: Procuradoria-Geral, Gabinete de Documentação e Direito Comparado (Anotação ao artigo 3) (ver em: <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/codcondutafuncionarios.pdf>). Acessado em 04 de Junho de 2019.

Deste modo, o trabalho policial exige maior capacidade cognitiva e as respectivas tarefas são mais complexas do que as de um militar⁶⁶¹⁻⁶⁶².

⁶⁶¹ CAMPBELL, Donald & CAMPBELL Kathleen. *Soldiers as police officers / police officers as soldiers: role evolution and revolution in the United States*. Armed forces & Society, 36, 2010, pp. 327-350.

⁶⁶² Estes autores, através de um quadro comparativo, apresentam os «skills» de cada profissão (Source: U.S. Department of Labor, Dictionary of Occupational Titles (Respectivamente: Source, Washington, DC: Labor Department, Employment and Training Administration, United States Employment Service, 1991; Source: U.S. Department of Labor, Dictionary of Occupational Titles (Source: Washington, DC: Labor Department, Employment and Training Administration, United States Employment Service, 1991) :

| Força policial | Forças Armadas |
|--|---|
| Occupation Group 375: Police Officers and Detectives, Public Service This group includes occupations concerned with protecting the public; maintaining law and order; detecting and preventing crime; directing and controlling motor traffic; and investigating and apprehending suspects in criminal cases. | Occupation Group 378: Armed Forces Enlisted Personnel: This group includes occupations, not elsewhere classified, concerned with protecting the nation from enemies and maintaining peace and order during times of martial law or civil disobedience. |
| Job Title: Police Officer I (375.263-014) Patrols assigned beat on foot, on motorcycle, in patrol car, or on horseback to control traffic, prevent crime or disturbance of peace, and arrest violators familiarizes self with beat and with persons living in area. Notes suspicious persons and establishments and reports to superior officer. Reports hazards. Disperses unruly crowds at public gatherings. Renders first aid at accidents and investigates causes and results of accident. Directs and reroutes traffic around fire or other disruption. Inspects public establishments requiring licenses to ensure compliance with rules and regulations. Warns or arrests persons violating animal ordinances. Issues tickets to traffic violators. Registers at police call boxes at specified interval or time. Writes and files daily activity report with superior officer. May drive patrol wagon or police ambulance. May notify public works department of location of abandoned vehicles to tow away. May accompany parking meter personnel to protect money collected. May be designated by special titles according to assigned duty or according to equipment used. | Job Title: Combat Rifle Crewmember (378.684-014) Opposes members of enemy ground force in effort to destroy or capture enemy forces, using rifle, during combat or training operations, and serving as member of infantry unit: Constructs field fortifications, including wire entanglements and roadblocks, using hand tools, barbed wire, and lumber. Camouflages combat equipment and weapons, using items such as paint, nets, leaves, and brush. Places and activates antitank or antipersonnel mines in mine field. Decontaminates weapons and equipment when exposed to chemical or nuclear contamination, using specified procedures. Observes compass, aerial photographs, and maps to determine field position for troop movements. Examines equipment and weapons to detect malfunctions. Repairs weapons and equipment, using items such as hand tools, oil, and rags. Fires machine guns, grenade launchers, and rifles to inflict casualties on enemy force. |

As diferenças entre um agente policial e um militar podem ainda assentar nos seguintes critérios de comparação⁶⁶³:

| Dimension | | Traditional Policing Role | Traditional War-Fighting Role |
|----------------------|--------------------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| Attitudes | Orientation to job Protect | Protect/prevent | Overwhelm/pacify |
| | Orientation to use of force | Low or last resort | High or first resort |
| | Orientation to work environment | Mostly benign | Typically hostile |
| Conceptual skills | Importance of discretionary judgment | High/ongoing | Moderate/sporadic |
| | Importance of problem-solving skills | High/relevant | Moderate/less relevant |
| | Importance of investigative skills | High/necessary | Low/less necessary |
| Communicative skills | Importance of negotiation skills | High/frequent | Moderate/infrequent |
| | Importance of communication skills | High/necessary | Low/less relevant |
| | Importance of persuasive skills | High/relevant | Low/less relevant |

Olhando ainda para as questões da condição militar e policial, segundo GREENER e FISH, é possível traçar um quadro de semelhanças e diferenças baseado em quatro critérios básicos, nomeadamente a função central, foco, fonte de legitimidade e cultura institucional de cada ramo de actividade⁶⁶⁴.

Assim, quanto à função central, a polícia está virada para o controlo da criminalidade e manutenção da ordem pública através da prevenção que, falhando, recorre à repressão policial; ora, os militares estão virados à defesa da República contra a ameaça externa através da dissuasão, que falhando, recorrerá à acção militar.

Quanto ao foco, o polícia está definitivamente virado para a segurança interna e os militares para a segurança externa. Olhando para a origem da legitimidade de cada um, o polícia busca a sua legitimidade no seu papel de representante da comunidade ou da lei e o militar na sua qualidade de agente do governo incumbente.

⁶⁶³ CAMPBELL, Donald & CAMPBELL Kathleen. *Soldiers as police officers / police officers as soldiers...*, ob. cit., [661], p. 344.

⁶⁶⁴ GREENER, B. K. e FISH, W. J. "Situating Police and Military in Contemporary Peace Operations", in: *Civil-Military, occasional papers*. N.º 2, Australian Government, Asia Pacific Civil-Military Centre of Excellency, 2011, p. 5. Ver em www.civimilcoe.gov.au. Acessado no dia 4 de junho de 2019.

Por fim, quanto à cultura institucional, o agente policial é um profissional orientado para valores e tem responsabilidade individual alta; ao passo que o militar, apesar de ser um profissional orientado para valores, é um agente hierarquizado e de responsabilidade alocada de cima para baixo.

4.4. Outros critérios possíveis

O autor FRIESENDORF ⁶⁶⁵ propõe um conjunto de critérios diferenciadores entre as forças policiais e militares baseados nos instrumentos de trabalho, na formação, cultura, na lei e nas características de organização e operações das forças.

Olhando para o primeiro critério, o de instrumentos de trabalho, escreve este autor que:

“..., soldiers and police officers use different equipment and technology (material characteristics). The military can inflict more damage on opponents than the police because it uses more powerful weapons and may have satellites and other systems vital for directing firepower in modern warfare. The police may also use lethal force, but their weaponry imposes limits”.

Portanto, está em causa as consequências que os materiais de trabalho utilizados podem causar na esfera jurídica das vítimas, sendo que, a polícia, mesmo usando meios letais, tem limites que não podem ser superados, sob pena de responsabilidade civil e penal.

Em segundo momento, as características educacionais influenciam na diferenciação:

“(...) Combat is at the centre of military training, and so is thinking in terms of friend and foe. The police are prepared for

⁶⁶⁵ FRIESENDORF, Cornelius. *International Intervention and the Use of Force, Military and Police Roles*, SSR Paper. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2012, pp. 21-23.

the use of force, too, but only exceptionally and as a last resort. They are trained to use persuasion first and treat offenders as citizens and not as enemies. Because of this, and because police officers generally operate in more permissive environments, they are less likely to use lethal force than soldiers”.

Nesta perspectiva, está em causa a construção da personalidade profissional de membro de cada sector. O polícia está preparado para não utilizar a força, como regra, mas de forma excepcional e dentro dos limites da proporcionalidade, necessidade, adequação e ajustamento aos fins pretendidos. Do lado do militar, o uso da força é o modo de actuação, pois actua em ambiente hostil.

O terceiro critério avançado por FRIESENDORF é o dos atributos culturais, baseados na linguagem, aparência e lugar de residência. Assim:

“(...) soldiers’ cultural attributes differ from those of police officers with regard to language, appearance, place of living (in barracks or among the community) and beliefs (cultural characteristics). These cultural straits forge weaker links between soldiers and communities than is the case with police officers. Being in tune with the community is crucial for the police, as crime prevention and investigation hinge on public support. It also helps to prevent situations from reaching the point where the use of force becomes necessary”.

Está em causa neste critério a sociabilidade. A polícia convive com o cidadão e na comunidade, onde deve buscar a informação necessária para a manutenção da lei e ordem, através da actividade preventiva; ao passo que o militar vive em aquartelamentos militares, tornando-se difícil a sua comunicação com a comunidade.

O quarto critério é legal. Cada sector tem o seu estatuto específico e é controlado por departamentos ministeriais diversos, o que cimenta a diferença entre um polícia e um militar:

“(…) military and police forces have different legal status and are controlled by different ministries (legal characteristics). Furthermore, military activities are usually governed by IHL as well as by military laws and statutes. This legal framework allows for the use of maximum force to reach military objectives. The police, in contrast, operate under civil, criminal and police law. This framework calls for highly discriminate force, and usually only after an act of crime has been committed”.

Em quinto lugar está o critério das estruturas organizacionais, tomando em conta a sua dimensão física das infraestruturas e estrutura hierárquica. Esta variação entre as estruturas policiais e militares têm relevância na formação da personalidade de um e do outro: o polícia actua com relativa autonomia na tomada de decisões e o militar está submetido a um regime de hierarquia e sigilo agravados. Desta forma:

“(…) organisational structures vary (organisational characteristics). Military units, on average, are large and have command structures marked by strict hierarchy and secrecy. Police officers operate in smaller units. Hierarchy and secrecy matter, but police officers tend to have more discretion in their work; they must use their common sense and make decisions without always asking for direction from superiors”.

Em último lugar, a diferença está nas características operacionais de cada membro. O polícia actua no sentido da prevenção e investigação da criminalidade e o militar está virado para o combate. Com efeito:

“(…) The military is geared towards combat, whereas police officers are tasked to prevent and investigate crime, and to reply to service requests from the public (operational characteristics). Doctrines such as ‘community policing’ generally regard

minimum force as a precondition for successful crime prevention and public service”.

5. A refutação parcial destas doutrinas. Áreas de difícil e fácil colaboração militar na segurança interna

As teses acabadas de apresentar procuram explicar as dificuldades que os militares podem encarar na segurança interna, quando chamados a intervir, através de vários critérios de diferenciação da actividade e profissão policial e militar.

Todos os critérios avançados estão correctos num ponto: indicam-nos a diferença principal entre um polícia e um militar, em termos da preparação militar, construção da personalidade profissional, os meios, modos ou formas de acção. Estes critérios estão bem colocados, desde logo, se adequam à diferenciação entre a segurança interna e externa, quer através da missão, quer através de actores respectivos.

Mas duas questões de fundo se podem colocar.

A primeira, a mais clara é a de que a segurança externa é campo, por exclusividade da actuação militar e, portanto, só os militares podem actuar nesse âmbito. A sua actuação é também esporádica, daí o carácter dissuasor da actuação normal dos militares, só podendo entrar em combate nos casos de ameaça ou agressão à integridade territorial da República por actores estrangeiros.

Mas pretender alargar o princípio da exclusividade para a segurança interna parece não colher fundamento constitucional e nem legal. Na realidade moçambicana, dispõe o artigo 16 da LDNFA, a componente militar da política de defesa nacional é exclusivamente assegurada pelas Forças Armadas.

Nesta direcção, resulta uma segunda questão, a de que a segurança interna está a cargo das forças policiais. Mas estas não exercem a sua actividade por exclusividade, mas por preponderância, o que quer dizer que, em certos momentos, quer de crise ou não, pode a actividade de segurança interna ser apoiada excepcional, subsidiária ou complementarmente pelas Forças Armadas,

visto que elas estão mais preparadas em termos de meios de trabalho que as forças policiais.

Pode notar-se que as Forças Armadas, ao intervir na segurança interna, não substituem as forças policiais, mas actuam em colaboração nas missões policiais, daí o carácter subsidiário da sua actuação.

Por isso, reconhece-se a colaboração das Forças Armadas na segurança interna. Esta colaboração pode ter várias velocidades, conforme as áreas ou domínios da actuação policial.

5.1. Área de complexa colaboração militar: a investigação criminal

Um dos domínios da segurança interna, em Moçambique, é a investigação criminal, que é levada a cabo pelo SERNIC. As funções exercidas no âmbito da investigação criminal têm uma natureza especial, requerendo que os respectivos agentes tenham uma formação especializada na área de investigação criminal.

Como se sabe, as funções exercidas pela SERNIC têm como finalidade auxiliar as autoridades judiciais na recolha de provas conducentes ao exercício da acção penal, desenvolvida na fase da instrução criminal preparatória.

Pelo carácter complexo da investigação criminal, parece que a razão assiste às doutrinas negativistas de intervenção dos militares neste domínio, justificado pela falta de preparação técnico-profissional do pessoal militar das Forças Armadas.

A ser auxiliar, tal apoio e cooperação verificar-se-ia no âmbito de disponibilização de meios e dos seus operadores (meios logísticos), quando haja necessidade de levar a cabo investigação criminal nas áreas fronteiriça, fluvial e marítima.

Quanto à actividade material em si (recolha de provas e sua análise) não se concebe como os militares poderiam auxiliar a investigação criminal devido à sua especialidade e complexidade.

5.2. Áreas de colaboração militar na segurança interna

Como se analisou no presente capítulo, as Forças Armadas podem intervir na segurança interna de três formas, nomeadamente, a título excepcional, subsidiário e complementar (remissão para n.º 3 do presente Capítulo II da Parte III).

Esta intervenção pode incidir sobre os chamados domínios da segurança interna, designadamente:

- No domínio do asseguramento do respeito pela legalidade, que consiste na garantia de respeito e cumprimento das leis em geral, naquilo que concerne à vida da colectividade e defesa do respeito pelo Estado de Direito Democrático, bem como a observância estrita dos direitos e liberdades fundamentais.

- No domínio da manutenção da ordem pública, que abarca a defesa da *tranquilidade* (manutenção da ordem na rua, lugares públicos), da *segurança* (prevenção de acidentes, defesa contra catástrofes, prevenção de crimes) e da *salubridade* (águas e alimentos).

- No domínio da prevenção e repreensão da criminalidade, visando evitar que os danos sociais ocorram na sociedade. Neste âmbito, as Forças Armadas podem auxiliar a polícia nas funções de vigilância (por exemplo, apoio às tarefas de revistas de pessoas nas entradas de um dado evento, o policiamento ostensivo).

6. A necessidade de construção de mais confiança dos moçambicanos nas Forças Armadas para o desafio de intervir na Segurança Interna

Moçambique abraçou o Estado de Direito Democrático no ano de 1990, transitando-se de um Estado de partido único para o multipartidarismo, num ambiente ainda hostil devido à guerra de desestabilização que ainda se fazia sentir em todo o território nacional.

Com o fim da guerra, em 1992, através de um armistício celebrado em Roma, que mais tarde veio a ser conhecido pela sigla AGP, Moçambique

começou a construir uma nova identidade institucional, social e política. As instituições e os homens de mentalidade socialista tiveram de se reinventar para viver uma nova vida politicamente pluralista e diversificada em termos de valores, opiniões e ideias.

As instituições socialistas são materialmente recebidas e desenvolvidas pelo regime de democracia de cariz liberal. As mudanças não têm somente impacto nas instituições, afectam profundamente a sociedade no geral.

Em Moçambique, várias gerações convivem. A geração que participou e conheceu a luta de libertação nacional; a geração que viveu a guerra de desestabilização nacional desde 1976 a 1992 e a geração pós o AGP, que não tem imagem real do que se passou com as duas primeiras.

As duas primeiras gerações, quando olham para a instituição militar, dois sentimentos neles se despertam: a imagem da guerra pertence ao passado, mas vive latente na democracia actual, quando se olha para as Forças Armadas e a necessidade de construir o Estado com base na unidade e reconciliação nacional.

A estas duas gerações, em particular, a primeira, incumbe a tarefa de, apesar de ter trazido a independência nacional - um legado inquestionável -, pacificar definitiva e duradouramente o país, encerrando o *dossier* militar em curso de desarmamento, desmobilização e reintegração dos homens armados da RENAMO, que são resquício e imagem de um passado sombrio e triste para Moçambique.

Por isso, a estas duas gerações está o encargo de “... arriscar para evitar correr riscos, há que confiar para fugir ao demónio da desconfiança. De certa forma, a confiança obriga a sacrificar o presente em nome do futuro”⁶⁶⁶. Isto é, estas gerações, porque estão na direcção máxima dos destinos do país, cabe-lhes o papel de “boa espada” para legar um país verdadeiramente independente e de justiça social, bem como unido e em paz.

⁶⁶⁶ MARQUES, R. “Por uma sociologia da confiança: debates preliminares”, in: *Sociedade de Confiança. A construção social da confiança em Portugal*. Lisboa: Clássica Editora, 1ª Edição, 2012, pp. 13-81.

À esta nova geração, do depois do AGP, que não conheceu as duas guerras, mas viveu algumas repercussões das hostilidades políticas movidas pelos homens armados da RENAMO contra as instituições públicas, como consequência de reivindicações não atendidas, conhece o Estado e suas instituições na perspectiva liberal e inseridas no contexto da globalização.

Ora, as Forças Armadas em construção bipartida entre a RENAMO e as instituições públicas não têm perante a sociedade moçambicana a mesma confiança que as de um país que não teve solavancos: isto é, joga-se do lado da RENAMO a necessidade de integrar os seus homens armados nas Forças Armadas (aqui, trata-se de reintegração, pois em 1992, as FAs tinham sido formadas por paridade entre a RENAMO e o Governo da FRELIMO), Polícia e Serviços de Informação e Segurança do Estado.

Por este facto, as Forças Armadas ainda não granjeiam a mesma simpatia na ordem interna. A confiança é tida como “um princípio fundamental das democracias liberais”⁶⁶⁷. Terminado o processo de negociação da paz definitiva, o Estado deve apostar definitivamente na construção de Forças Armadas republicanas, baseadas nos princípios plasmados na Constituição da República e nas demais leis.

A instituição militar, para exercer as suas funções, no plano interno, como é descrito nesta Tese, precisa de um forte apoio público e o seu sistema institucional precisa de dar garantias e confiança ao cidadão de que está fora das amarras políticas, para além de carecer de um investimento sério e avultado, em termos institucionais, equipamento e logística, bem como o preparo qualitativo dos militares virada também para a protecção civil, desenvolvimento e reconstrução nacional e missões humanitárias.

A confiança baseia-se na crença do cidadão de que tudo vai correr a contento quando as Forças Armadas intervierem na segurança interna, cumprindo com a sua missão de auxiliar as forças policiais. O grande problema que se pode colocar actualmente quanto ao empenhamento dos militares na segurança interna

⁶⁶⁷ BELCHIOR, A. M. *Confiança nas Instituições Políticas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, p. 13.

liga-se necessariamente à falta de confiança, fundada no justo receio de que as autoridades que detêm o poder político de direcção sobre elas, as utilizarão para esmagar a oposição ou colocar em causa os direitos e liberdades fundamentais.

A segunda desconfiança está ligada ao passado de confrontação entre moçambicanos, onde as Forças Armadas tiveram que combater outros moçambicanos beligerantes, numa situação de 'guerra civil'. Portanto, depois das Forças Populares de Libertação de Moçambique, que lutaram contra um inimigo externo concreto (o sistema colonial fascista), as Forças Armadas estiveram envolvidas internamente numa situação que não podiam ter construído a imagem expectável num Estado de Direito Democrático. Portanto, há que construir a fé nas instituições públicas, no caso militares, para que estas possam legitimamente exercerem as suas funções.

Segundo GIDDENS, a confiança surge com a necessidade de colmatar a falta de conhecimento ou ignorância numa área específica através de alguém, ou algo, com conhecimento e autoridade para o fazer, tornando-se num acto de fé e vulnerabilidade⁶⁶⁸. Corroborando com esta ideia, MAYER realça haver confiança quando uma parte (A) está disposta a ficar vulnerável às ações de outra (B), com base na expectativa de que realize uma determinada ação importante para A, quer consiga ou não monitorizar ou controlar B⁶⁶⁹.

Portanto, o problema residirá, no futuro, na falta de conhecimento e no receio sobre o papel que a instituição militar pode efectivamente desempenhar na segurança interna, quer nos casos de estados de excepção, no auxílio à manutenção da lei e ordem, quer no âmbito das actividades de cooperação no desenvolvimento nacional, sem embargo do facto de que a confiança e a fé dependem da:

⁶⁶⁸ GIDDENS, A. *Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity Press, 1991.

⁶⁶⁹ MAYER, R. C. et al. *An integration model of organizational trust*. The Academy of Management Review, 20(3), 709–734, 1995. <https://doi.org/10.2307/258792>. Consultado em junho de 2019.

“situação económica, a localização geográfica, a estabilidade política e social, a forma de atuação dos meios de comunicação social e a percepção da ameaça”⁶⁷⁰.

Note-se que actualmente, pela imbricação entre as ameaças internas e externas, já não existe um inimigo concreto da pátria, sendo que ao lado das chamadas missões clássicas das Forças Armadas (defender a república...), abundam com mais intensidade as de manutenção de paz, humanitárias e de participação no desenvolvimento nacional. Portanto, a construção da confiança e da fé nesta instituição militar implica a necessidade de as Forças Armadas se integrarem na comunidade, através do reconhecimento da sua utilidade fora dos teatros das operações militares, sob pena de a sociedade continuar a pensar injustificada existência desta instituição. Aliás, note-se que há países sem Forças Armadas, porque os respectivos parlamentos deliberaram abolir esta instituição, ou porque nunca as tiveram⁶⁷¹.

Por isso, urge, imediatamente, conforme a situação nacional de confiança sobre as Forças Armadas, iniciar-se o processo de educação escolar para a cidadania, no contexto de um Estado de Direito Democrático.

5. Os conceitos amplo e restrito de defesa nacional e sua refutação: a opção por um conceito intermédio de defesa nacional

O quadro traçado anteriormente de intervenção dos militares na segurança interna indicia uma escolha por um conceito intermédio de defesa nacional, cuja consequência é a refutação dos conceitos amplo e restrito de defesa nacional.

O conceito amplo de defesa nacional, próprio dos Estados africanos recém-independentes, de orientação marxista-leninista e ditatoriais ou

⁶⁷⁰ BEGONHA, R. “A informação, as relações públicas, as forças armadas e a sociedade portuguesa”, in: *Nação E Defesa*, n.º 68, pp. 104–169. Acesso a 4 de junho de 2019, p. 153. (em <http://hdl.handle.net/10400.26/1657>).

⁶⁷¹ São casos exemplificativos de países que aboliram as Forças Armadas Panamá, Costa Rica, Haiti, Maurícias, Islândia. São exemplos de países que nunca tiveram Forças Armadas a Andora, Dominica, Granada, Micronésia e Ilhas Salomão.

autoritários propicia que as Forças Armadas tenham missões mais amplas: a defesa da república contra o inimigo externo e a garantia da lei e ordem, bem como regular o funcionamento das instituições estatais. Portanto, as Forças Armadas, no contexto do conceito mais alargado da defesa nacional, defendem a Nação contra qualquer tipo de inimigo ou ameaça, seja interno ou externo. A recusa deste conceito amplo no actual estágio do desenvolvimento de Moçambique reside, essencialmente, no sistema político adoptado, nomeadamente baseado no Estado de Direito Democrático, onde florescem e prevalecem os direitos e liberdades individuais sobre os direitos económicos e sociais; onde a liberdade de participação pública é a regra; onde os cidadãos têm a possibilidade real de escolha entre vários projectos de governação propostos por vários partidos que concorram às eleições.

A admitir-se um conceito amplo de defesa nacional seria aceitar que, em alguns casos, dependendo dos detentores de poder da ocasião, utilizem as Forças Armadas para debelar situações de crises políticas ou de manifestações populares contra o sistema implantado, à margem dos princípios democráticos e contra a Lei Fundamental, o que desembocaria em crise institucional, que pode levar a uma guerra civil pela natureza do princípio de formação das Forças Armadas desde 1992: paridade entre o Governo da FRELIMO e a RENAMO, partido outrora beligerante.

Por isso, o conceito amplo é inapropriado e desaconselhável em Moçambique.

Quanto ao conceito restrito de defesa nacional!

No conceito restrito da defesa nacional e tradicional da Europa Ocidental, a missão das Forças Armadas é a defesa da República contra as ameaças externas, isto é, contra as forças estrangeiras, só podendo intervir na segurança interna nos casos expressamente declarados de estados de sítio ou de emergência. Por isso, as Forças Armadas têm, neste âmbito, missões limitadas: a defesa da independência nacional e da integridade territorial em casos de ameaça externa.

Mas este conceito restrito não pode ser admitido no nosso sistema, na actualidade, por ser mais condicionante na utilização dos militares na segurança interna: *somente nos casos de estado de sítio e de emergência*.

A opção é pelo novo conceito intermédio de defesa nacional, que resulta do quadro actual das ameaças à segurança nacional, caracterizado por:

- “*Fluidez da distinção entre as ameaças externas e as ameaças internas*, sendo muitas vezes impossível deparar com a origem das ameaças ao ponto de pré-determinar a intervenção da força competente para debelar esse problema;

- *Fluidez da distinção entre as respostas militares e as respostas policiais*, muitas vezes as ameaças internas, teoricamente reprimidas pelas forças policiais, acabando por assumir uma muito maior virulência do que as ameaças externas, em função de novos fenómenos de criminalidade organizada e violenta”⁶⁷²;

- Os actuais pontos de imbricação entre a segurança interna e externa, fazem concluir que os Estados têm de confrontar-se com a proliferação de ameaças de tipo novo, de natureza transnacional e caracterizadas por novos riscos, mais difusos, mais diluídos, pois podem servir-se de braços armados de natureza não convencional, que vão desde o crime organizado, passam pela existência de poderosas máfias ligadas ao tráfico de droga, de armamento, de matérias nucleares, e vão até à afirmação de fundamentalismos e nacionalismos agressivos⁶⁷³;

- “A natureza externa de ameaças à ordem pública interna contribui para a consolidação e complexidade do conceito de segurança interna e, simultaneamente, para perturbar a limitação tradicional entre a segurança e segurança externa, com consequências marcantes a nível político e jurídico-administrativo. A desterritorialização das ameaças é talvez o facto político e social com maior impacto na transformação do quadro tradicional de referência da segurança”⁶⁷⁴;

⁶⁷² GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito Constitucional de Moçambique*, ob. cit., [32], p. 595.

⁶⁷³ SOUSA, Pedro Miguel Lopes Ferreira Lourenço. *O Direito Penal e a Defesa Nacional*, ob. cit., [39], p. 70.

⁶⁷⁴ LOURENÇO; Nélson. “Segurança interna”, in: *Enciclopédia de Direito e Segurança*, ob. cit., [24], p. 432.

- “A intensificação das relações sociais à escala mundial, a descontextualização das instituições, a não linearidade dos processos de mudança social, a emergência de novos poderes e de quadros ideológicos não seculares, a mobilidade e a fragilidade das fronteiras e os riscos ambientais são os elementos constitutivos da complexidade da modernidade e determinantes do novo quadro de segurança global. (...) estas mudanças esgotaram a dicotomia tradicional tendo como um dos polos a segurança interna – cujo campo de referência são ameaças que provêm do interior da sociedade – e, como segundo polo, a defesa, cujo campo de acção seriam as ameaças às fronteiras nacionais e que se integram no campo da segurança externa”⁶⁷⁵;

- “Se torna hoje difícil estabelecer a fronteira entre as ‘guerras’ e as ‘acções criminosas’; entre as ‘acções militares’ e as ‘operações de manutenção da ordem e segurança pública’”⁶⁷⁶. Face ao esbatimento desses conceitos, “colocam-se problemas no que diz respeito às respectivas atribuições e competências. Levantam-se, por aí, questões novas, mas questões cuja resolução é urgente, sob pena de deixarmos de saber distinguir (...) tropas especiais, comandos, fuzileiros, ou rangers, (...) de forças de intervenção rápida”⁶⁷⁷.

Apesar de adopção, por esta pesquisa, da concepção intermédia do conceito da defesa nacional, que permite a intervenção dos militares na Segurança Interna nas situações de excepionalidade, subsidiariedade e de complementaridade, tal não permite que as Forças Armadas sejam utilizadas para debelar crises políticas internas, que nasçam, particularmente, das disputas eleitorais.

⁶⁷⁵ LOURENÇO, Nélson. “As novas Fronteiras da Segurança – Segurança Nacional, Globalização e Modernidade”, in: *Revista Segurança e Defesa*, n.º 31, (fevereiro-junho 2015), p. 34.

⁶⁷⁶ ELIAS, Luís. “A Polícia de Segurança Pública e as Operações de Paz. - Importância do Vector de Segurança Interna na Política Externa Nacional”, *apud* SOUSA, Pedro. “Segurança Interna e Defesa Nacional: uma evolução para o conceito de segurança nacional?”, in: *Segurança e Defesa*. Lisboa: março-junho de 2010, pp. 76.

⁶⁷⁷ GUEDES, Armando Marques. “O Pensamento Estratégico Nacional: Que futuro?” *apud* SOUSA, Pedro. “Segurança Interna e Defesa Nacional: uma evolução para o conceito de segurança nacional?”, *ob. cit.*, [676], p. 77.

A sociedade moçambicana ou melhor a construção da identidade moçambicana tem revelado, desde a ascensão à independência nacional, inúmeras tensões que perduram até os dias actuais. “Latente no discurso dos dois principais partidos políticos moçambicanos herdeiros de um passado de luta armada – a Frelimo e a Renamo – subsiste a ideia de oposição agonística a qualquer outra força política. Esta posição de olhar a oposição política como “inimiga”, sem possibilidade de qualquer pacto político, é herdeira, ... de uma ideologia que, em momento de paz, deliberava a partir da concepção política autoritária cujas raízes se encontram na guerra nacionalista, onde quem não está connosco está contra nós”⁶⁷⁸. Com efeito, esta situação é resultado de duas guerras fundamentais: a de libertação nacional movida contra o regime colonial e a de desestabilização nacional movida contra o Estado pela RENAMO.

Como consequência, estas duas guerras destruíram pessoas, devastaram a sociedade moçambicana, física, emocional e mentalmente, construindo no seio da sociedade os conceitos de que “pensar o contrário equivale a ser inimigo”.

O espectro da guerra de desestabilização é já hoje transportado para o debate político e, não havendo entendimento neste, para o campo de confrontação político-militar.

Portanto, as ameaças e risco à segurança nacional, em Moçambique, são ainda as clássicas, correspondendo, ainda, à falta de confiança entre moçambicanos na construção da identidade nacional para uma causa e projecto comuns.

Esta falta de confiança só pode ser minimizada pelo papel que os órgãos políticos, em particular, o Chefe do Estado, podem desempenhar na direcção política das Forças Armadas, visando a sua contenção e isenção política.

⁶⁷⁸ MENESES, Maria Paula. “Xiconhoca, o inimigo: Narrativas de violência sobre a construção da nação em Moçambique”, in: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, maio de 2015, n.º 106, p. 10.

6. Papel dos órgãos políticos no comando das FAs

A relação entre os órgãos políticos e as Forças Armadas é relevante para assegurar que estas não intervenham na vida política. Esta relação depende de cada sistema de governo ou político.

Nos sistemas parlamentares, o comando político das FAs divide-se, essencialmente, entre o Parlamento e o Governo, pois o Chefe do Estado tem funções simbólicas sobre as Forças Armadas, por tradicionalmente se ligar às formas monárquicas do Estado.

Nos sistemas semiparlamentares ou semipresidenciais, a direcção política das FAs divide-se entre três órgãos políticos, cada um com papel determinante. Com efeito, o presidente da República, eleito, tem as funções de chefia do Estado e de comandante supremo das FAs; o Governo assume as funções de administração das FAs, sendo ele que propõe as acções a tomar ao presidente e este as submete à autorização Parlamentar. Portanto, nestes sistemas, existe uma co-decisão em relação às FAs.

No sistema presidencial tipo americano, o presidente está no cerne dos poderes sobre as FAs: “o presidente é o administrador da Constituição e tem o direito, talvez o dever, de fazer tudo o que a Constituição não proíbe nem está atribuído ao Congresso, ou aos tribunais ou aos estados”⁶⁷⁹.

Num sistema presidencial atípico, como o moçambicano, o Chefe do Estado desfruta de melhores condições jurídico-constitucionais e legais para gerir a instituição militar, evitando ou promovendo a sua perda na política. Com efeito, Jorge SAMPAIO escreve, em prefácio, que “o problema central do Estado é dominar a instituição da violência política, isto é, a instituição militar, quer se caminhe por uma via não positivista, para a qual se estrutura a organização política como a interação de três instituições centrais, isto é, o Estado, as Forças Armadas, a Igreja, que formariam um triângulo – a instituição castrense é um dos

⁶⁷⁹ MATOS, Luís Salgado de. *Como evitar golpes militares*. O Presidente, o Governo e a Assembleia eleita face à instituição castrense no Estado Parlamentar, no Presidencial e no Semipresidencial. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2008, p. 263.

lados desse triângulo. E não haverá organização política sem articulação entre aquelas instituições centrais”⁶⁸⁰.

A análise do papel crucial do Chefe do Estado radicar-se-á da explicação a dar, agora, da interação entre o Estado e As Forças Armadas⁶⁸¹.

A relação será entre o Estado, suas instituições políticas (o PR, a AR e o Governo) e as Forças Armadas. Como se afirmou ao longo desta investigação, o PR enfardela em si as funções de chefia do Governo, o que justifica, um papel reduzido do Governo em relação às Forças Armadas⁶⁸² e a AR tem também um papel reduzido em relação ao comando político e efectivo das Forças Armadas. Como consequência desta realidade, o Presidente da República aparece como um Chefe de Estado forte que desfruta “das melhores condições para integrar a instituição castrense na organização política e para evitar que a violência domine a cidade”⁶⁸³.

6.1. O papel da intervenção parlamentar na direcção política das FAs?

A questão de fundo é a de saber se a AR moçambicana, conforme os poderes que detém sobre a defesa nacional e Forças Armadas, tem ou não o comando sobre a instituição militar, para através disso se determinar o papel relevante deste órgão no comando dos militares nos momentos de paz e de crise.

Em termos rigorosos e reconhecidos ao longo dos tempos, regista-se que as assembleias não tinham vocação para comandar exércitos⁶⁸⁴: “«logo que o exército dependa unicamente do corpo legislativo, o governo tornar-se-á militar»,

⁶⁸⁰ In MATOS, Luís Salgado de. *Como evitar golpes militares*, ob. cit., [679], p. 18.

⁶⁸¹ Numa investigação do Professor Luís Salgado de Matos, o «o Estado de Ordens» é um conceito que analisa a organização política contemporânea Europeia, que emerge da necessidade de explicar as informações recolhidas numa investigação sobre o Estado, as Forças Armadas e a Igreja como factores de transformação de Portugal entre 1945 e 1974. (MATOS, Luís Salgado de. *Estado de Ordens. A Organização Política e os seus Princípios Fundamentais*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2004, p. 15).

⁶⁸² Nos termos dos artigos 199 e 200, ambos da CRM, o Governo de Moçambique é o Conselho de Ministros, sendo este composto pelo Presidente da República, que o preside, pelo Primeiro-Ministro, que assiste o Presidente da República e pelos Ministros.

⁶⁸³ Cfr., in MATOS, Luís Salgado de. *Como evitar golpes militares*, ob. cit., [679], p. 18.

⁶⁸⁴ MATOS, Luís Salgado de. *Como evitar golpes militares*, ob. cit., [679], p. 168.

excepto se «circunstâncias particulares impedirem o governo de se tornar militar», mas neste caso «cairemos noutros inconvenientes: ou o exército destruirá o governo ou o governo enfraquecerá o exército»⁶⁸⁵.

O papel do Parlamento moçambicano é o de representar a todos os cidadãos nacionais⁶⁸⁶ e de ser o mais alto órgão legislativo na República, bem como de determinar as normas que regem o funcionamento do Estado e a vida económica e social através de leis e deliberações de carácter genérico⁶⁸⁷. No exercício destas funções, a AR, como órgão legislativo e político aprova a legislação sobre a defesa nacional e Forças Armadas, bem como define a política de defesa e segurança e sanciona a suspensão de garantias constitucionais nos casos de decretação dos estados de sítio e de emergência⁶⁸⁸, bem como o de pronunciar-se previamente sobre a declaração da guerra pelo PR, através da sua Comissão Permanente [art.º 194/c) da CRM].

Apesar de o Parlamento eleger seus representantes para o Conselho de Estado e o CNDS e a sua Comissão Permanente se pronunciar previamente sobre a declaração da guerra, em nada acrescenta sobre o papel da AR no comando das Forças Armadas. Isto quer dizer que a AR não interfere directamente no comando das FAs, senão através das determinações genéricas e abstractas contidas nas leis de Defesa Nacional e Forças Armadas. Contudo, este facto não desnatura a capacidade parlamentar de fiscalização da actividade governativa no âmbito da Defesa Nacional e Forças Armadas, por via sucessiva de perguntas e respostas nas sessões parlamentares, bem assim por via prévia no momento de aprovação dos orçamentos militares, incluídos no documento orçamental comum do Estado⁶⁸⁹.

A AR relaciona-se com as FAs através de apreciação e aprovação de políticas e legislação no âmbito da Defesa Nacional e Forças Armadas, não tendo

⁶⁸⁵ MONTESQUIEU, Charles. *De l'Esprit des Lois*, xi, 6. *Apud* MATOS, Luís Salgado de. *Como evitar golpes militares, ob. cit.*, [679], p. 168.

⁶⁸⁶ Cfr. Art.º 167/1 da CRM.

⁶⁸⁷ Cfr. Art.º 167/1 da CRM.

⁶⁸⁸ Cfr. Art.º 178/2- g) e h) da CRM.

⁶⁸⁹ Cfr. Art.ºs 200 e 201 do Regimento da AR.

um papel determinante na condução ou comando destas. Portanto, em termos concretos, o Parlamento não limita o Presidente da República no seu papel de comando das Forças Armadas, quer nos tempos de paz, quer nos tempos de crise.

Não pode, por exemplo, a AR, quando declarados os estados de sítio e de emergência ou de guerra, limitar os poderes presidenciais, deliberando pelo corte do orçamento da guerra mobilizado pelo Presidente; não pode o Parlamento impedir a declaração da guerra pelo Presidente da República; nem tem mecanismos constitucionais, nem legais, que possam permitir uma intervenção imediata do Parlamento sobre os poderes do Presidente da República em relação às Forças Armadas.

Portanto, o sistema de governo moçambicano fornece ao Parlamento um conjunto de carências e dificuldades para este interferir na acção presidencial de comando e direcção das Forças Armadas, quer em tempos de paz, quer em tempos de crise.

A Comissão de Defesa, Segurança e Ordem Pública da Assembleia da República não detém competências dispositivas sobre as Forças Armadas. Com efeito, são domínios desta Comissão, nos termos do artigo 90 do RAR: «a) políticas de defesa e segurança nacionais; b) políticas de formação e desenvolvimento das Forças Armadas, c) políticas de luta contra a criminalidade, de desenvolvimento da eficiência das forças policiais e promoção da sua ética; d) políticas de inteligência e segurança do Estado; e) políticas inerentes ao serviço militar e serviços que o possam substituir ou complementar».

O Parlamento carece de poderes para, em caso de uma decisão de fundo do PR sobre a utilização das FAs, objectar a decisão tomada; nem pode procurar afastar o PR do cargo, pois tal só ocorre nos casos de cometimento por aquele de crimes no exercício de funções (art.º 152). Mesmo nos casos de prática de infracções criminais, o procedimento criminal contra o PR é requerido pelo

Parlamento ao Procurador-Geral da República, órgão nomeado, exonerado e demitido livremente pelo PR⁶⁹⁰.

Em Moçambique só existe uma única cabeça, que responde pela instituição castrense, quer nos tempos de paz, quer nos tempos de crise, que é o Chefe do Estado, o qual concentra as funções de Chefe do Governo. Não se pode falar, em Moçambique, de uma triangulação (Presidente, Governo e Parlamento) no comando das Forças Armadas; nem de uma bipolarização (Presidente e Parlamento) no exercício dos poderes sobre as Forças Armadas.

Historicamente e pela tradição da simbologia do poder em África - numa «capoeira» somente um galo é que canta; não podem existir dois galos na mesma casa, sob pena de caos - cada galo tem o seu tempo -, a Constituição moçambicana, não fugindo a esta realidade, concentrou todos os poderes de direcção e chefia das Forças Armadas num órgão unipessoal, o Presidente da República, na qualidade de Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança. Não há nenhuma força militar ou paramilitar que escapa à chefia e direcção do Chefe do Estado.

Contudo, não se pode negligenciar o poder de AR aprovar, nos tempos de guerra as medidas legislativas e financeiras para sustentar a guerra, mas sob proposta do PR ou do seu Governo (art.º 54 da LDNFA).

6.2. Como o Chefe do Estado pode evitar que as FADM se imiscuam na política em casos de crises políticas profundas?

O papel do Presidente da República, enquanto Chefe do Estado e Comandante-chefe das Forças de Defesa e Segurança, em particular, das Forças Armadas, tem uma feição peculiar em Moçambique, que não se verifica noutros quadrantes, em particular, dos países ocidentais.

⁶⁹⁰ Cfr. Art.º 158, alínea h) da CRM: «Compete ao Chefe do Estado no exercício da sua função: h) nomear, exonerar e demitir o Procurador-Geral da República e o Vice-Procurador-Geral da República;

O quadro do sistema de governo (ver Secção II, Parte I) moçambicano coloca o Presidente da República como figura incontornável do sistema, sobre a qual gira o comando político e militar efectivo das Forças Armadas. É neste prisma que se analisará o papel deste magistrado como última barreira para evitar que os militares intervenham na vida política. Porque, hoje, “acreditar que as Forças Armadas não são um grupo de pressão eficaz sobre o poder político constitui um erro político (...) Claramente, a conduta política das Forças Armadas, como a de qualquer grande organização, está fundada em fortes elementos de interesse pessoal e organizacional”⁶⁹¹.

Os poderes do Presidente da República sobre as Forças Armadas e, no geral, sobre as Forças de Defesa e Segurança, podem ser classificados em explícitos e implícitos.

É no manejo destes poderes que o chefe do Estado tem um papel crucial para evitar que as Forças Armadas se imiscuem em assuntos políticos, que depois podem fazer desencadear conflitos ou golpes militares.

6.2.1. Poderes explícitos

Os poderes explícitos do Chefe do Estado sobre as Forças Armadas, nos casos de crise política ou fora deste cenário, se resumem no seguinte:

a) O poder de iniciar e fazer cessar a guerra

Em Moçambique, o poder de iniciar a guerra é exclusivo do Presidente da República, enquanto Comandante-chefe das Forças de Defesa e Segurança, embora com o pronunciamento prévio da Comissão Permanente da AR e dos dois órgãos de consulta do PR, nomeadamente o Conselho de Estado e o CNDS⁶⁹².

A questão que se pode colocar é a de saber se os pronunciamentos da Comissão Permanente da AR, do Conselho de Estado e do CNDS, tendo carácter

⁶⁹¹ JANOWITZ, 1960, p. 38 *apud* PAULO, Jorge Silva. “Porque não devem os militares ser polícias, em democracia”, *ob. cit.*, [650], p. 180.

⁶⁹² Cfr. Art.º 160/a) e 165/b), ambos da CRM.

obrigatório, a respectiva conclusão é ou não vinculativa? Isto é, se a Comissão Permanente da AR, o Conselho de Estado ou o CNDS emitirem um parecer negativo de o PR declarar a guerra, mesmo assim, este poderá declará-la? No caso afirmativo, de o PR actuar em sentido contrário à consulta daqueles órgãos, qual é o efeito jurídico disso?

Por exemplo, no caso português, a AR é que autoriza o PR a declarar ou a fazer cessar a guerra, sendo que a iniciativa é do Governo, que é submetida ao PR, que antes de enviá-la à AR, deverá ouvir o Conselho de Estado [alínea c) do artigo 135.º, conjugado com a alínea m) do artigo 161.º, ambos da CRP]. Neste ordenamento, há, pelo menos, partilha de responsabilidades entre três órgão, naquilo que se pode chamar de co-responsabilidade sobre as Forças Armadas.

Esta realidade Europeia não é transponível para Moçambique. Longe disso!

A resposta à questão colocada deve ter suporte legal. Com efeito, os artigos 194, alínea c); 165, alínea b) da CRM e o artigo 65, alínea a) da LDNFA prescrevem sobre a obrigatoriedade do pronunciamento daqueles três órgãos sobre a declaração da guerra, mas nada avançam sobre a natureza do conteúdo do seu pronunciamento se é vinculativo ou não.

Sendo vinculativo o conteúdo do pronunciamento, isto quer necessariamente dizer que o PR deverá seguir a orientação traçada no parecer da consulta, sob pena de nulidade de qualquer decisão que tomar em afronta à consulta obrigatória feita. Sendo a consulta somente obrigatória e não vinculativas as conclusões do pronunciamento da Comissão Permanente da AR, do Conselho do Estado e do CNDS, deve entender-se que o PR tem o poder discricionário de decidir, segundo a sua consciência, seguindo ou não o conteúdo da consulta.

Ora, a questão reside na falta de consequências jurídicas do não seguimento da opinião dos órgãos de consulta. Embora este seja um evento raro de acontecer, pois a decisão de declarar a guerra é antes de concertação política entre os pares que dominam os órgãos de consulta do PR, a consequência que se

advinha do não acatamento da recomendação dos órgãos de consulta é meramente política do que jurídica.

No final de contas, a decisão que terá impacto, independentemente do parecer dos órgãos de consulta, é a do Comandante-chefe das Forças de Defesa e Segurança, que estas terão de, à face do direito aplicável, executá-la escrupulosamente. Apesar disso, não é de todo negligenciável o conteúdo dos pareceres dos órgãos de consulta do Chefe do Estado.

Na história do País, pode notar-se um enraizamento da posição dominante do Comandante-chefe das Forças Armadas desde a sua génese.

Com efeito, a primeira declaração de guerra foi feita a 25 de setembro de 1964, pelo Doutor Eduardo Mondlane, na qualidade de Presidente da FRELIMO e concomitantemente Comandante-chefe da guerrilha.

A segunda declaração da guerra, foi contra os ataques movidos pelos insurrectos em 1976, que mais tarde veio a consubstanciar a guerra de desestabilização nacional, sob égide do actual Partido RENAMO. Note-se que este período coincide com um Estado dirigido por um único Partido. Este Estado dava ao Comandante-chefe das Forças Armadas o título de *Marechal*, um prestígio elevadíssimo e mítico na classe castrense. O Presidente Samora Moisés Machel morre, em 1986, ostentando este título, que nenhum outro Chefe do Estado Moçambicano obteve. É como se diz em certa doutrina que “Quando a lei atribui ao presidente militar o título de marechal, está a fazer reviver o velho título de marechal-general dado ao rei-comandante-chefe da monarquia liberal”⁶⁹³.

Nas duas situações, que inspiraram a actual Constituição, revela-se uma ascendência do Comandante-chefe sobre a decisão em relação à utilização das Forças Armadas. Por isso, o actual contexto de um Chefe de Estado fortíssimo, com todos os poderes sobre as Forças de Defesa e Segurança constitui um legado histórico, adaptado à realidade do Estado de Direito Democrático, através de um

⁶⁹³ MATOS, Luís Salgado de. *Como evitar golpes militares, ob. cit.*, [679], p. 297.

sistema de governo que constrói um único centro de poder em relação aos restantes.

b) O poder de conduzir efectivamente a guerra

O Chefe do Estado tem poderes efectivos de conduzir a guerra política e militarmente⁶⁹⁴. Não se trata de declarar a guerra somente; é também o poder de a conduzir efectivamente.

O Chefe do Estado conduz superiormente a guerra. Isto é, dentro dos órgãos de soberania, incumbe unicamente ao PR conduzir a guerra. Este poder manifesta-se no âmbito político e de direcção efectiva.

No âmbito político, o Chefe de Estado propõe medidas legislativas e financeiras de guerra à AR para aprovação; faz comunicações à Nação moçambicana e a mobilização geral para a guerra.

No âmbito da direcção efectiva, o Chefe do Estado traça as directivas e orientações que deverão ser escrupulosamente seguidas pelos órgãos de execução da guerra no terreno, bem como define os teatros de operações. Como se pode notar, a directiva deverá indicar com exactidão a missão a cumprir, dependência e grau de autoridade no seu cumprimento e determinar os meios a atribuir no cumprimento da missão (art.º 55 da LDNFA).

c) O poder de nomear os dirigentes superiores e intermédios das FDS

O Presidente da República, enquanto Comandante-chefe das Forças de Defesa e Segurança, concentra exclusivamente em si todos os poderes de nomeação dos quadros superiores das Forças Armadas, da Polícia e dos Serviços de Informação e Segurança do Estado⁶⁹⁵.

⁶⁹⁴ Cfr. Art.º 54 da LDNFA.

⁶⁹⁵ Nos termos do artigo 160, alínea e), o Chefe de Estado tem os poderes de: «nomear, exonerar e demitir o Chefe e o Vice-Chefe do Estado – Maior - General, o Comandante-Geral e Vice-Comandante-Geral da Polícia, os Comandantes de Ramo das Forças Armadas de Defesa de Moçambique e outros oficiais das Forças de Defesa e Segurança, nos termos definidos por lei».

Estes poderes permitem ao presidente deter o controlo real e efectivo da instituição castrense. Para dizer que a ascensão aos cargos de prestígio e superiores das Forças Armadas depende essencialmente da confiança do Comandante-chefe das FDS, sendo o critério de competência de avaliação secundária.

6.2.2. Os poderes implícitos

O quadro de poderes implícitos conferidos pelo ordenamento jurídico moçambicano é vasto. Estes poderes decorrem das competências fundamentais do PR em relação às Forças Armadas, mas também da necessidade de preenchimento das omissões legislativas existentes.

O primeiro vazio refere-se à falta de uma lei de estado de sítio ou de emergência, onde se deve determinar os pressupostos de utilização das Forças Armadas na segurança interna, quando decretados estes estados de excepção constitucional⁶⁹⁶.

Quando decretado o estado de sítio ou de emergência, o PR poderá decidir a intervenção das Forças Armadas na segurança interna, recorrendo a critérios discricionários e a uma regulação que resulta dos seus poderes implícitos sobre as Forças Armadas.

O segundo vazio que aumenta os poderes implícitos do PR tem a ver com as competências que este tem de definir as missões específicas das Forças Armadas no âmbito da missão genérica de defender a república. O artigo 23 da LDNFA para além destes poderes funcionais, confere ao PR a competência de definir outras missões de interesse geral ou de colaboração em tarefas de satisfação das necessidades básicas e na melhoria da qualidade de vida das populações.

Os poderes implícitos do PR sobre as Forças Armadas dão uma margem de liberdade de utilização dos militares na segurança interna fora do uso da arma, o que é dizer que as Forças Armadas podem participar de várias tarefas de

⁶⁹⁶ Cfr. Art. ° 24 da LDNFA.

desenvolvimento nacional, como também de auxílio às entidades policiais na manutenção da lei e ordem, onde se mostrar insuficiente ou inexistente ainda a instituição policial.

Em conclusão, pode-se afirmar que o Chefe do Estado moçambicano, sendo forte e incontornável do sistema, tem um papel preponderante na pacificação da sociedade moçambicana, podendo deixar a guerra emergir ou travá-la.

No actual cenário moçambicano, o actual Presidente da República, Engenheiro Filipe Jacinto Nyusi, demonstrou estes poderes pacificadores de Chefe de Estado republicano e forte.

Moçambique, a partir dos finais de 2012, tinha vindo a conhecer um conjunto de ataques armados movidos pelos homens armados da RENAMO, reivindicando a sua reintegração nas Forças Armadas, Polícia e Serviços de Segurança, bem como uma gestão eleitoral totalmente partidarizada, que lhes pudesse dar maiores garantias. Com efeito, o anterior Presidente da República, Tenente-General Armando Emílio Guebuza, não tinha conseguido resolver este problema, apesar de várias comissões criadas entre o Governo e a RENAMO para pôr termo ao conflito, senão uma trégua para o acto eleitoral, em finais de 2014.

O conflito intensificou-se, até que em 2016, o actual Chefe de Estado, Engenheiro Filipe Nyusi, decidiu encontrar-se com o Líder da RENAMO, para discutir a cessação das hostilidades militares, facto que ocorreu nos finais de 2016, estando em curso o processo de desarmamento, desmobilização e reintegração dos homens armados da RENAMO.

A paz vivida e o sucesso do desarmamento, desmobilização e reintegração dos homens da RENAMO poderão coroar os esforços de um presidente forte no seu papel de pacificador nacional, através dos poderes de deter a classe castrense, evitando lançar o país à uma guerra civil.

Mas a concentração de tantos poderes numa só «cabeça» tem também suas desvantagens, pois pode ser o foco de golpes de Estados se efectivamente o

presidente não for forte e pacificador. Isto é, o presidente precisa ser forte, mas em benefício da colectividade. Este é o risco de um sistema de governo presidencial, onde o presidente é o centro do poder, em prejuízo do Parlamento.

É preciso que os poderes do presidente no âmbito das Forças Armadas sejam equilibrados com a intervenção ratificadora das suas decisões mais importantes através do Parlamento. Quer dizer, o Parlamento pode diminuir a possibilidade de golpes de Estados, através da legitimação das suas decisões e evitar o seu isolamento, bem como conferir ao Parlamento a possibilidade de um *impeachment* contra o PR, quando este abuse das suas funções. Assim, ao se atribuir ao Parlamento também poderes equilibradores do sistema pode ajudar a ultrapassar as situações de crises políticas, pensadas por conjunto do que individualmente.

Estas questões decorrem exactamente do facto de que a representação da organização política e da instituição governamental estão fundidas numa única pessoa, sendo o PR, ao mesmo tempo, o Chefe de Estado, desde logo, chefe da organização política na qual as Forças Armadas se integram e à qual se subordinam constitucional e legalmente; é também o chefe do Governo, instituição responsável pela administração das Forças Armadas em termos de engenharia financeira e de criação de meios materiais⁶⁹⁷.

Como se pode notar, em conclusão, o Presidente da República é simultaneamente:

- O representante da organização política do Estado e chefe do governo;

⁶⁹⁷ O Professor Salgado, analisando o sistema semipresidencial ou semiparlamentar e as Forças Armadas, chega à conclusão de que estes dois sistemas são os melhores para evitar os golpes militares. Assim, este sistema cria um presidente forte e republicano para dirigir as Forças Armadas, sintetizando no seguinte as suas conclusões: “1. O presidente da República representa a organização política e o chefe do governo a instituição Estado. O presidente é o chefe do Estado e o chefe do Estado é o chefe da organização política na qual as Forças Armadas se integram e à qual aceitam subordinar-se. O chefe do governo é o chefe da instituição Estado – e, como chefe desta instituição, é o das Forças Armadas: é a pessoa que com elas acerta o volume de recursos económicos de que elas dispõem. A decisão final será tomada pelo Parlamento, mas o chefe do governo tem um papel crucial no campo financeiro (...)” (MATOS, Luís Salgado de. *Como evitar golpes militares, ob. cit.*, [679], pp. 331-332).

- O Comandante-militar supremo das Forças de Defesa e Segurança (Forças Armadas, Forças policiais e Serviços de Informação e Segurança, bem como de qualquer outra força paramilitar estatal), que as dirige política e militarmente;

- O chefe máximo da logística das Forças de Defesa e Segurança, na qualidade de chefe do governo;

- O César democrático, carismático e chefe legal-racional⁶⁹⁸. O carisma do presidente decorre da sua legitimidade individual resultante do sufrágio universal que o designa. Ele concorre ao cargo numa lista uninominal apoiada unicamente por mais de dez mil assinaturas dos cidadãos eleitores (art.º 146 da CRM).

- Símbolo da unidade nacional, que está acima das cores partidárias, na perspectiva de chefia do Estado;

- Chefe do governo, que não sai do Parlamento, mas próprio do Presidente, pois o seu programa foi sufragado na eleição popular, que o legitimou como Chefe do Estado. Neste prisma, pode ser que o presidente, como chefe do governo seja chefe de um partido com assento no parlamento, onde negoceia a aprovação do seu programa de governação;

- Detentor de um governo estável, que não pode ser removido pelo Parlamento. O PR demite o seu Governo nos casos de reprovação do programa quinquenal por duas vezes pelo Parlamento. Mas nenhum Parlamento arriscará reprovar um programa de um presidente forte e democraticamente eleito, pois a Constituição atribui ao presidente um poder de ouro: *dissolver o Parlamento se se arriscar a reprovar o seu programa e os restantes membros do Governo, ficando ele a espera do novo Parlamento*⁶⁹⁹.

Mas não se bastam por aqui os poderes do PR, é ele também, para além de autoridade constitucional e legal, uma autoridade carismática.

⁶⁹⁸ Cfr. MATOS, Luís Salgado de. *Como evitar golpes militares, ob. cit.*, [679], p. 333.

⁶⁹⁹ Nos termos do artigo 187 da CRM: “**1.** A Assembleia da República pode ser dissolvida, pelo Presidente da República caso rejeite, após debate, o Programa do Governo. **2.** O Presidente da República convoca novas eleições legislativas, nos termos da Constituição”.

Ora, será o sistema moçambicano bom para evitar golpes militares e/ou a ingerência das Forças de Defesa e Segurança nos assuntos políticos?

Na sua análise profunda sobre o melhor sistema para evitar a perdição dos militares, o autor SALGADO⁷⁰⁰ opta, para os países pobres, na fórmula semipresidencial, avançando as razões da sua eficácia para evitar golpes militares. Para chegar a esta conclusão, SALGADO apela a uma análise económica, através da utilização do produto interno bruto (PIB) *per capita* em paridade com o poder de compra (PPC). Com efeito, diz este autor que “cruzemos então as formas de Estado com o grau de rendimento individual das diferentes organizações políticas. Anotemos primeiro que as fórmulas parlamentar e semipresidencial estão bem representadas nos três⁷⁰¹ escalões de rendimento, ao passo que a presidencial se concentra nas organizações políticas pobres e só existe em dois países ricos: Estados Unidos e Guiné Equatorial (...). Quando passamos aos golpes militares, verificamos logo que ocorrem sobretudo em países mais pobres (...)”⁷⁰².

Será esta conclusão generalizável? em particular, é aplicável em Moçambique?

A tese do Professor SALGADO tem uma realidade em si. Moçambique é um país pobre, cujo PIB *per capita* é inferior a 15 mil dólares anuais, mas a conclusão de que Moçambique, por isso, pode ser propenso a golpes militares, a conclusão precisa de ser analisada clinicamente.

Moçambique nasceu, como Estado, a 25 de junho de 1975, e conheceu até agora quatro presidentes da República.

O primeiro presidente, Marechal Samora Machel, morreu num acidente aéreo em 1986, sendo que as causas do acidente foram atribuídas ao regime sul-africano do *apartheid*, numa época de confrontação entre o leste e o ocidente.

⁷⁰⁰ MATOS, Luís Salgado de. *Como evitar golpes militares*, ob. cit., [679], p. 319-330.

⁷⁰¹ O primeiro escalão é o dos países com um PIB *per capita* inferior a 15 mil dólares anuais em PPC. O rendimento médio situa-se na ordem dos 15 mil a 30 mil dólares, que pertence aos países médios e os ricos com o PIB *per capita* superior a 30 mil dólares americanos (ver. MATOS, Luís Salgado de. *Como evitar golpes militares*, ob. cit., [679], p. 320).

⁷⁰² MATOS, Luís Salgado de. *Como evitar golpes militares*, ob. cit., [679], p. 320.

Mas os debates sobre as causas da morte do estadista continuam⁷⁰³: “(...) o Estado moçambicano reafirma a determinação de utilizar todos os meios para o definitivo esclarecimento das circunstâncias em que o primeiro Presidente da República de Moçambique perdeu a vida. Maputo, 18 de Outubro de 2008”⁷⁰⁴.

Destes factos e da geopolítica do momento, não se pode dizer que a causa da morte do primeiro presidente moçambicano esteja relacionada a um golpe militar. Não é o caso!

Os dois últimos presidentes, Joaquim Chissano e Armando Guebuza, cessaram os seus mandatos de acordo com o estatuído na Constituição da República e o actual está em exercício.

Em 1999, depois de uma revisão profunda da Constituição de 1990, o Parlamento moçambicano não aprovou a Constituição que estabelecia um sistema de governo semipresidencial. Em 2004, depois de retomado o processo de revisão da Constituição, a AR aprovou uma nova Constituição que aprofundava e desenvolvia o sistema de governo de 1990, o meramente presidencial.

Nos debates decorridos de 2000 a 2004, todos os partidos parlamentares recusaram-se a retomar o projecto de revisão de 1999, que previa o sistema semipresidencial. Para dizer que ninguém está preparado para assumir uma bicefalia na direcção política do Estado, em que o governo esteja separado da presidência da República e que o Parlamento se torne num centro giratório do poder do Estado, donde emergiria o governo do dia.

No processo de revisão da Constituição, em 2018, que terminou com o aprofundamento da descentralização, houve um debate interessante entre o Presidente da República e o Líder da RENAMO, sobre como estabelecer os órgãos de governação provincial, cujo chefe do executivo viria da assembleia provincial eleita. A questão era de saber se o governador de província devia ser

⁷⁰³ Ver MILHAZES, José. *Samora Machel*. Atentado ou acidente? Páginas desconhecidas das relações soviético-moçambicanas. Lisboa: Alêtheia editores, 2010.

⁷⁰⁴ Comunicado da Presidência da República de Moçambique, publicado por ocasião do 20.º aniversário do desaparecimento físico do primeiro Presidente da República de Moçambique, 19 de outubro de 2008.

eleito pela assembleia provincial; nomeado pelo presidente da República sob proposta do partido vencedor das eleições provinciais; ou se deveria ser o cabeça de lista do partido vencedor, ficando a cargo do presidente a tarefa de lhes conferir a posse?

A primeira ideia que foi afastada é a de existência de coligações pós-eleitorais, facto que podia fragilizar o governador eleito e criar instabilidade política local. Portanto, o critério adoptado foi o de que o vencedor de eleições é o partido que obtiver a maioria simples dos votos nas eleições provinciais, independentemente da maioria absoluta que asseguraria a estabilidade da governação.

Foi um receio justo, pois uma coligação pós-eleitoral podia afastar a maioria eleitoral da urna, olhando para os resultados concretos da votação. O processo de asseguramento da estabilidade governamental dependeria da capacidade de debate, negociação política e consensos parlamentares, visando aprovar essencialmente o programa quinquenal e o primeiro orçamento anual de funcionamento, pois os orçamentos seguintes do mandato, não sendo aprovados, recorrer-se-ia ao reencaminhamento dos anteriores até que seja aprovado o proposto para certo exercício económico. É uma solução até certo ponto boa, visto que reforça o princípio da reconciliação nacional numa causa comum.

Quanto ao modelo adoptado, a Constituição aprovada venceu o sistema de cabeça de lista partidária para o cargo de governador, sendo que será lista vencedora a que obtiver a maioria simples de votos validamente depositados nas urnas.

A solução moçambicana continua a ser aquela que privilegia a existência de um chefe de Estado forte, detentor ao mesmo tempo da chefia do governo e poder moderador dos restantes órgãos de soberania.

Portanto, o modelo semipresidencial ou semiparlamentar como sendo o melhor que evita golpes militares resulta de uma análise da realidade prevalecente feita pelo autor, mas conhece em certos momentos desvios na sua

generalização, sendo disso exemplo o modelo moçambicano, apesar de ser um Estado pobre.

CONCLUSÕES

I - Introdução

1. Este estudo foi desenvolvido com o objectivo de analisar as fronteiras de empenhamento dos militares na segurança interna, a partir do conceito de defesa nacional previsto no quadro normativo moçambicano.

A noção padrão de defesa nacional utilizada para o presente estudo orientou-se segundo as concepções dominantes, que colocam as Forças Armadas à margem das funções de segurança interna, só podendo nela intervirem em situações de crise, nomeadamente estado de sítio ou de emergência. Portanto, uma construção a partir de uma noção enraizada nos países da Europa Ocidental.

2. A partir da realidade vivida, em Moçambique, actualmente:

a) herdeira de um passado da:

- (i) luta armada de libertação nacional, cujo término se deu com a proclamação da Independência Nacional, a 25 de junho de 1975;
- (ii) guerra de desestabilização nacional que durou dezasseis anos e terminada a 4 de outubro de 1992, com a celebração do AGP.

b) influenciada pela:

- (i) existência de dois partidos políticos dominantes, herdeiros de um passado de confrontação político-militar entre ambos (FRELIMO, enquanto Governo, e RENAMO, enquanto movimento beligerante);
- (ii) formação de novas Forças Armadas a partir do AGP, segundo o critério de paridade entre o Governo e a RENAMO na indicação de novos efectivos.

A presente pesquisa teve como intuito responder à seguinte pergunta de partida: «Quais são os pressupostos ou condições de actuação dos militares na SI moçambicana?».

3. Com vista a dar resposta às perguntas derivadas da pesquisa, procede-se, em primeiro lugar, à verificação das hipóteses levantadas, confrontando-as com a investigação feita.

3.1. Relativamente à H1: “As Forças Armadas devem colaborar na execução da Política de Defesa Nacional, mas não devem ser o instrumento prioritário para a segurança interna”, considera-se verificada. Apesar disso, a Constituição não define o âmbito de actuação das FADM, sendo a política de defesa e segurança, aprovada pela Lei n.º 17/97, de 1 de outubro, que clarificou esta questão, colocando a segurança externa a cargo, exclusivamente, das Forças Armadas e a segurança interna sob responsabilidade principal e não exclusiva das forças policiais, sendo que os militares só podem intervir nela excepcionalmente nos casos de decretação do estado de sítio ou de emergência. Contudo, esta LDNFA remete para um regime especial a definição as condições de chamamento dos militares na SI. Mas tal regime não foi ainda definido.

3.2. Quanto à H2: “O conceito de defesa nacional deve ser restrito, para que no futuro não possa fundamentar qualquer pretexto de apelo à intervenção militar para solucionar crises políticas internas”, considera-se parcialmente verificada a hipótese, com o reparo de que apesar de muitas lacunas da legislação neste aspecto, no plano interno, o conceito estratégico de defesa nacional procura enquadrar a missão das FADM no âmbito dos esforços visando a busca da paz e sua consolidação; a reconciliação e unidade nacional, bem como a construção da consciência patriótica. Neste contexto, pelas lacunas da legislação e pelo sistema de governo vigente, o Presidente da República é a entidade forte e carismática que garante a contenção das Forças Armadas, visto que todos os poderes de direcção política e militar estão, em si, fáctica e legalmente concentrados.

3.3. No tocante à H3: “A natureza das Forças Armadas formadas em 1992, com estrutura paritária, embora com renovação, não aconselha a sua utilização, nem a título subsidiário, para pôr termo às subvenções armadas”, considera-se verificada. Desde as eleições gerais, presidenciais e legislativas de 1999, em cada ciclo eleitoral, a RENAMO, contestando os resultados eleitorais, através dos seus

homens armados, promove constantemente ataques militares a pessoas, instituições públicas e privadas, infra-estruturas e bens públicos e privados, naquilo que se tem designado de hostilidades político-militares, mas o seu enfrentamento pelo Estado foi sempre através da Polícia, colocando-se os militares longe destes conflitos militares entre moçambicanos. O actual presidente da República está consciente deste facto e num seu discurso disse que: “As nossas Forças Armadas devem continuar a ser o símbolo de coesão nacional e patriotismo, por aglutinarem no seu seio moçambicanos na sua plena diversidade (...). Sentimos isso quando dissemos que não devíamos lutar entre nós, as Forças Armadas acataram imediatamente a orientação e colocaram-se no seu lugar: as Forças Armadas devem se concentrar na defesa do país contra os inimigos externos e não ocupar tempo com conflitos entre os moçambicanos”⁷⁰⁵.

3.4. Quanto à H4: “As lacunas e as omissões legislativas abrem espaço para a utilização das Forças Armadas nas tarefas de protecção civil e desenvolvimento”, considera-se parcialmente concretizada, o quadro legislativo existente, embora insuficiente (não há a lei do estado de sítio ou de emergência, lei da segurança interna e a respectiva política), permite, através da hermenêutica das cláusulas gerais, que o presidente da República possa, dentro das missões genéricas e da participação das Forças Armadas na prossecução do interesse público, definir tarefas concretas a incumbir às Forças Armadas no âmbito da segurança interna, apoiando na reconstrução e desenvolvimento nacionais, bem como nas situações de calamidades naturais.

4. Em relação às perguntas derivadas, apresentam-se, a seguir, as análises feitas:

4.1. Quanto à PD1: “Tendo em atenção a natureza complexa da instituição militar, qual é a concepção do conceito de defesa nacional adoptada pela Constituição?”. A Constituição moçambicana não adoptou nenhuma concepção quanto ao conceito de defesa nacional, deixando um campo aberto de

⁷⁰⁵ NYUSI, Filipe Jacinto. *Discurso de tomada de posse de oficiais superiores das FADM*. Maputo: Presidência da República, 2017.

interpretação; não se referiu também às situações de emprego das Forças Armadas na segurança interna, pois ela trata as Forças Armadas no contexto de todas as forças existentes no país. Por isso, as Forças Armadas devem ser compreendidas dentro do conjunto das Forças de Defesa e Segurança. Apesar deste facto, a nível da legislação ordinária, é possível, a partir do artigo 24 da LDNFA, que diz que “*As leis que regulam os regimes do estado de sítio ou do estado de emergência fixam as condições do emprego das Forças Armadas quando se verificarem tais situações*”, chegar-se, hermenêuticamente à conclusão de que o conceito de defesa nacional adoptado é tendencialmente restrito, com um leque mais amplo das missões das Forças Armadas.

4.2. Em relação à PD2: “Quais são os direitos-deveres dos cidadãos perante a Defesa Nacional?”. A defesa nacional como direito integra o leque de faculdades e prerrogativas dos cidadãos, consubstanciando-se num direito-dever fundamental. Neste sentido, a participação na defesa da independência nacional, da soberania e integridade territorial são dever sagrado e honra para todos os cidadãos moçambicanos, consistindo no dever de defender a Pátria, dever de prestar o serviço militar ou o correspondente serviço cívico, como complemento ou substitutivo do serviço militar. Contudo, pode-se levantar um conjunto de questionamentos em relação à imparcialidade na satisfação deste direito-dever, atendendo a situação actual em que certas incorporações ou integrações na instituição militar são objecto de diálogo político entre o Governo e a RENAMO, onde este Partido integrará seus homens armados, contrastando com as regras basilares de incorporação militar num Estado de Direito Democrático.

Os direitos-deveres militares constituem uma prestação pública, cujo cumprimento está garantido inclusive por via penal e são análogos aos direitos, liberdades e garantias, pelo que beneficiam do correspondente regime constitucional de protecção e garantia.

4.3. Sobre a PD3: “Qual é o grau de participação dos militares na política?”, as Forças Armadas são necessariamente apartidárias na sua organização, funcionamento e actuação, bem como no seu relacionamento com

outros sujeitos de direito. O apartidarismo das Forças Armadas resulta do princípio da unidade nacional e do facto de que estas se encontram ao serviço do Estado e do povo moçambicano, sendo, por isso, o seu regime incompatível com a sua partidarização. Portanto, o pessoal das Forças Armadas não pertence e nem se subordina a qualquer partido político, força ou movimento de cariz político-partidário.

A não participação dos militares na política tem implicações para a respectiva condição militar, que justifica a restrição de alguns direitos fundamentais ao pessoal das Forças Armadas, nomeadamente, o direito de se associarem aos partidos políticos como membros ou simpatizantes; o direito de manifestação, reunião, expressão, bem como a capacidade eleitoral passiva (não podem ser candidatos a cargos políticos), excepto se estiverem em regime de licença ilimitada.

Os militares, em especial, as lideranças militares não podem tomar posição pública de crítica às decisões ou posicionamentos dos órgãos constitucionais – Presidente da República, Parlamento e Governo, sob pena de violarem os princípios de isenção e neutralidade política.

4.4. Em relação a PD4: Quais são as condições de chamamento dos militares na segurança interna? Deve afirmar-se que o quadro legal da defesa nacional e Forças Armadas remete à lei a definição dos pressupostos de chamamento dos militares na segurança interna. Até o momento em que se encerra esta pesquisa, não existe em Moçambique uma proposta, nem projecto de lei sobre a regulação do estado de sítio e de emergência, a segurança interna e a respectiva política, o que nos coloca numa situação de uma lacuna ou omissão do legislador. Perante esta situação, as condições de empenhamento dos militares na segurança interna deverão ser determinadas casuisticamente, com recurso aos poderes do presidente da República de definir as missões específicas das Forças Armadas e de prossecução do interesse geral.

Apesar de não existir legislação que defina expressamente o regime de actuação das Forças Armadas na SI, dentro das missões específicas e de

prosecução do interesse público pelas Forças Armadas e porque a actividade da segurança interna não é realizada em exclusivo pelas forças policiais, é possível afirmar-se que as Forças Armadas podem intervir na SI de modo seguinte:

a) excepcional, quando tenha sido decretado o estado de sítio ou de emergência, implicando sempre a restrição de direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos cuja duração não pode ser superior a trinta dias. A situação concreta do desenvolvimento da emergência indicará o momento de intervenção, o que apela ao recurso dos poderes discricionários do presidente da República na determinação do “quando” e “como” as Forças Armadas actuarão na segurança interna;

b) subsidiário, para apoiar a força policial na manutenção da lei e ordem, principalmente nos casos de criminalidade violenta, terrorismo, protecção dos objectos estratégicos nacionais e dos recursos minerais e marinhos, que constituem a riqueza nacional, bem como na salvaguarda da segurança das fronteiras nacionais, por insuficiência ou incapacidade das forças policiais, resultante da limitação em meios humanos, materiais e financeiros. Nesta intervenção subsidiária, as Forças Armadas podem participar com as forças policiais nas patrulhas públicas, mas não podem fazer revistas corporais ou controlo de identidade, ficando esta tarefa ao agente policial no grupo;

c) complementar para o exercício de tarefas de interesse público vital ligado ao desenvolvimento nacional, apoio na protecção de eventos oficiais solenes e visitas de altos dignatários, protecção civil e nas calamidades públicas, que se caracterizam por cheias, inundações, secas, ciclones, incêndios, queimadas, epidemias, erosão, aluimento de terras ou derrames de hidrocarbonetos.

O presidente da República determina, dentro dos seus poderes discricionários, a forma e o momento de intervenção.

4.5. Quanto a PD5: “Qual são as áreas de participação dos militares na segurança interna?”. As áreas de colaboração dos militares correspondem aos domínios da segurança interna, nomeadamente, o do asseguramento do respeito

pela legalidade; da manutenção da ordem pública, que abarca a defesa da *tranquilidade* (manutenção da ordem na rua, lugares públicos), da *segurança* (prevenção de acidentes, defesa contra catástrofes, prevenção de crimes) e da *salubridade* (águas e alimentos) e o domínio da prevenção e repressão da criminalidade, visando evitar que os danos sociais ocorram na sociedade, apoiando nas tarefas de vigilância (por exemplo, apoio às tarefas de revistas de pessoas nas entradas de um dado evento, o policiamento ostensivo).

Contudo, não é possível a intervenção dos militares no domínio policial de investigação criminal devido à complexidade e especificidade desta área, pois requiere conhecimentos especializados de que carecem os militares.

4.6. Quanto a PD6: “Qual é o papel dos órgãos políticos na determinação *in concreto* das intervenções das Forças Armadas na segurança interna?”. O papel dos órgãos políticos depende dos poderes que cada órgão detém em relação às Forças Armadas, o que é configurado pelo sistema político e do governo vigente em cada Estado. Em Moçambique, os órgãos de soberania que detêm poderes sobre a defesa nacional e Forças Armadas são o PR, a AR e o Governo.

Pelo sistema político e de governo prevalecente, o presidente da República é o chefe do governo e Comandante-chefe das Forças Armadas. Portanto, não existe realmente uma co-direcção e nem co-decisão entre o PR e o Governo na regência das Forças Armadas.

A AR não detém poderes de autorização sobre a utilização das Forças Armadas, senão os de aprovar as leis e política sobre as Forças Armadas e defesa nacional, bem como ratificar o estado de sítio ou emergência. Portanto, é negligenciável juridicamente o papel da AR sobre a utilização das Forças Armadas pelo presidente da República na segurança interna.

Ora, o presidente da República, enquanto figura forte e carismática, com poderes amplos sobre as Forças Armadas, assiste a ele o comando político e militar efectivo sobre as Forças Armadas, sendo ele a figura que é capaz de gerir os militares para que não se intrometam na vida política e não sejam a causa da instabilidade político-militar em Moçambique.

II- O conceito de defesa nacional

A pesquisa investigou o conceito de defesa nacional em três perspectivas:

1. A primeira concepção ancora-se na existência de um conceito amplo de defesa nacional, que coincide com o da segurança nacional, tendo as Forças Armadas, como missão, a defesa militar da República e a salvaguarda da ordem e tranquilidade públicas. Isto é, as Forças Armadas defendem a Nação contra todo o tipo de ameaças: internas e externas.

2. A segunda concepção liga-se a existência de um conceito restrito de defesa nacional, próprio da Europa Ocidental, onde a missão das Forças Armadas é a defesa militar da República contra o inimigo externo, missão que não se confunde com a segurança interna, campo em que as Forças Armadas só podem actuar em casos excepcionais de decretação do estado de sítio ou de emergência.

3. A concepção intermédia do conceito de defesa nacional, que defende um conceito integrado, baseado na necessidade de reforço da segurança nacional, cujo fundamento é a existência de uma cooperação civil-militar em áreas estratégicas resultante da intensificação das relações entre instituições e da fluidez de novos riscos à segurança pela imbricação entre as ameaças da segurança interna e da segurança externa.

Perante estes conceitos, a investigação elege o conceito intermédio como o mais indicado para a realidade moçambicana, em que as Forças Armadas podem intervir na segurança interna, não só nas situações de estado de sítio ou de emergência, mas também para realizar tarefas de reconstrução e desenvolvimento nacional, orientação da produção, protecção civil, auxílio na função policial de guarda florestas, controlo de fronteiras terrestres e marítimas, protecção da riqueza nacional, manutenção da lei e ordem pública, nas situações de insuficiência ou indisponibilidade de quem deva realizar estas actividades de segurança interna.

III – Experiência estrangeira

O estudo do tema tomou em atenção outras realidades, nomeadamente Portugal, Espanha, França e Brasil, que permitiram estabelecer uma síntese comparativa, cuja análise fundamentou as posições e análises sobre os problemas de pesquisa. Da síntese comparativa foi possível estabelecer dois grupos de países:

1. Os da Europa, que aplicam a doutrina da NATO. Nestes, o conceito de defesa nacional tem natureza restrita, variando a sua densificação na definição das missões das FAs. Com efeito, Portugal aparece como país com o elenco mais limitado das missões das Forças Armadas, só podendo intervir na segurança interna em casos excepcionais de declaração de estados de sítio e de emergência. A Espanha e França, as FAs têm um leque mais alargado das suas missões, intervindo na segurança interna, para além das situações excepcionais de estado de sítio e de emergência, a título subsidiário para o combate contra o tráfico de drogas, crime organizado, terrorismo, imigração ilegal e nos casos de luta contra os riscos e ameaças de todos os tipos, respectivamente.

2. O Brasil adopta um conceito amplo de defesa nacional e com elenco mais alargado da missão das FAs, intervindo estas na segurança interna para a garantia da lei e ordem, desde que tal seja decidido pelo PR, autonomamente ou a pedido de outros poderes públicos ou dos Estados ou Distrito Federal.

Esta experiência estrangeira demonstrou a variação das concepções sobre o conceito da defesa nacional, podendo se afirmar que cada País conforma o conceito conforme a sua realidade e as escolhas do poder político, visando construir uma Nação forte, onde as Forças Armadas não são instrumentos de insegurança pública, nem de instabilidade política.

Foi notável que os poderes dos órgãos de soberania sobre as Forças Armadas dependem do sistema político e de governo prevalecente.

Nos sistemas parlamentares, de monarquia constitucional, como o caso da Espanha, o chefe de Estado tem funções simbólicas sobre as Forças Armadas, sendo que os poderes sobre elas se dividem entre o Governo, dependente de

apoio parlamentar, e o Parlamento, num sistema de co-decisão, onde o primeiro propõe algumas medidas ao segundo, e este as objecta ou não, mas *grosso modo* o governo prepondera sobre o Parlamento na direcção das Forças Armadas. É um sistema propenso a instabilidades políticas.

Nos sistemas semipresidencial e semiparlamentar, os poderes sobre as Forças Armadas são repartidos entre três órgãos políticos, nomeadamente o presidente da República, enquanto chefe de Estado e Comandante supremo das Forças Armadas; o Governo e o Parlamento, num sistema equilibrado de co-decisão sobre as Forças Armadas, em que o Governo, enquanto órgão de administração das Forças Armadas propõe medidas ao presidente da República, que concordando, as submete à autorização parlamentar. É um sistema mais eficaz e menos problemático de gestão das Forças Armadas, onde nenhum órgão político tem preponderância sobre o outro. Portanto, este sistema exige decisões compartilhadas, daí a sua maior legitimidade.

Nos sistemas presidenciais, os poderes sobre as Forças Armadas residem na figura forte e incontornável do sistema, que é o presidente da República, que deverá granjear carisma e legitimidade para uma direcção eficaz das Forças Armadas. Este sistema dá, em certos cantos do mundo, bons frutos, mas raramente; e noutros maus frutos, que acabam degenerando em golpes militares. É um sistema predominante em África, pela sua cultura e tradição, em que a bicefalia na direcção política do Estado mostra-se desaconselhável.

No caso moçambicano, o sistema vigente continua a dar bons frutos, mas eficácia do sistema assenta na personalidade do líder: *mau líder é igual à instabilidade política e infortuno da nação*. O chefe de Estado, como Comandante-chefe, é presidente forte e republicano que dirige as Forças Armadas, e, por isso, detentor de um papel crucial na contenção das Forças Armadas, visando evitar que estas se imiscuam nas questões políticas. O sistema de governo moçambicano propicia esta conclusão, pois o presidente é, ao mesmo tempo, representante da organização política do Estado e chefe do governo, com

autoridade carismática, constitucional e legal para sobrepor-se a qualquer tentativa de desvio das missões das Forças Armadas.

Enquanto não houver consenso para uma viagem no desconhecido, o sistema de governo presidencial atípico vigente em Moçambique continua a ser aquele que granjeia simpatias e consegue evitar quaisquer tipos de levantamentos ou tentativas de golpes militares, graças ao papel crucial que o chefe de Estado detém no controlo das Forças de Defesa e Segurança e na moderação dos restantes poderes do Estado.

IV- Nota histórica e sistema político

1. Historicamente, as Forças Armadas de Defesa de Moçambique, enquanto FPLM, emergem num contexto revolucionário de Luta Armada pela Independência Nacional e autodeterminação dos povos ainda colonizados, na década de 60 do Século passado (Sec. XX). Deste modo, as FPLM nascem com natureza de uma guerrilha, erigida, com a proclamação da Independência Nacional, a 25 de junho de 1975, em Forças Armadas Estaduais, num contexto de um Estado de orientação marxista-leninista. Neste período, as Forças Armadas e todas as instituições do Estado tinham um carácter *suis generis*, pois eram dirigidas politicamente pela FRELIMO, mais tarde, a partir de 1977, Partido de Vanguarda, que dirige o Estado e a Sociedade.

2. Todavia, dezoito meses após a proclamação da Independência Nacional, 1976, Moçambique foi alvo de agressão armada estrangeira movida por forças de *Ian Smith* da Rodésia do Sul (actual Zimbabwe) e um pouco mais tarde do *Apartheid* do então regime segregacionista sul-africano, naquilo que mais tarde veio a constituir uma verdadeira guerra civil e de desestabilização nacional liderada pela RENAMO, hoje, maior partido da oposição em Moçambique.

3. Portanto, neste período de pós-independência e de agressão armada ao território nacional, a missão atribuída às Forças Armadas abrangia não somente a defesa da Pátria contra o inimigo externo, mas também a garantia da segurança interna, nomeadamente, a garantia da lei, ordem e segurança públicas, bem como

a segurança de pessoas e bens. As Forças Armadas exerciam igualmente as funções de cunho marcadamente político, fazendo florescer uma noção ampla de defesa, própria dos regimes socialistas e quase coincidente com a noção de segurança nacional. Não havia, pois, neste período como impedir que as Forças Armadas participassem no desempenho das funções policiais e tornava-se difícil delimitar a ameaça interna da externa, senão em face de um inimigo em concreto.

4. Em 1979, é criada a instituição policial, num contexto de guerra de desestabilização, que condiciona a definição clara da sua missão. Assim, as forças policiais recém-nascidas têm a missão de apoiar as Forças Armadas na defesa da soberania nacional, integridade territorial, no combate ao inimigo da Pátria e organizar as populações na defesa civil.

5. Este ambiente de guerra e a experiência da Luta de Libertação Nacional, determinaram que todas as forças militares e paramilitares se subordinassem ao Comandante-Chefe das Forças Armadas, nomeadamente o Presidente da FRELIMO. Assim, o Presidente da República aparece historicamente como «generalíssimo», homem capaz de desempenhar o papel de «boa espada» salvadora da ordem social, política e económica: o corpo político encontra-se regido por “una sola cabeza”⁷⁰⁶, que garante a ordem e a disciplina na Nação.

Em 1990, o sistema provoca espontaneamente, face à geopolítica predominante, a transição constitucional, um fenómeno constituinte que modifica completamente o ordenamento jurídico nacional. Com efeito, o regime de Partido Único e de orientação socialista dá lugar ao regime multipartidário, baseado no Estado de Direito Democrático, que tem implicações em vários aspectos da vida colectiva: i) admite-se o multipartidarismo; ii) as eleições passam a ser concorrenciais, no sentido de que nas anteriores não haviam projectos políticos concorrentes, mas nesta nova fase vários projectos políticos pertencentes a vários partidos passam a concorrer às eleições; iii) da economia centralmente planificada transita-se para a chamada “economia de mercado”, onde o Estado

⁷⁰⁶ MIÑON, Miguel Herrero de El Rey y las Fuerzas Armadas, *ob. cit.*, [74], p. 44.

passa a intervir na economia através do processo regulatório; iv) os direitos sociais e económicos cedem lugar à prevalência dos direitos, liberdades e garantias fundamentais.

6. No campo militar, a guerra de desestabilização nacional está ao rubro. Todavia, as negociações de paz correm paralelamente. A 4 de Outubro de 1992, em Roma, o Governo da FRELIMO e a RENAMO, movimento beligerante, assinam o AGP, o qual traça um novo rumo das Forças Armadas. Estas são reconstruídas segundo o princípio da paridade. Segundo este princípio, as Forças Armadas passam a ser constituídas por 50% dos efectivos vindos do Governo da FRELIMO e 50% vindos da RENAMO.

O AGP define novas Forças Armadas. Com efeito, as Forças Armadas têm como missão a defesa militar da república contra o inimigo externo, não podendo, os militares serem utilizados no plano interno, senão nos casos de declaração de estado de sítio ou de emergência.

7. A reforma do AGP estende-se à força policial. Assim, a força policial passa a assegurar exclusivamente tarefas de segurança interna, sendo o respectivo pessoal guiado, quanto ao seu recrutamento e *modus operandi*, segundo as regras e princípios prevaletentes num Estado de Direito Democrático, nomeadamente o concurso público, a isenção e imparcialidade em relação a todos os partidos políticos. Estas regras são igualmente estabelecidas para os Serviços de Informação e Segurança do Estado.

8. O AGP definiu igualmente, as regras do sistema político, atingindo, em especial, o sistema eleitoral. Para gerir o processo eleitoral foi criada uma Comissão Nacional de Eleições, composta por pessoas que, pelas suas características profissionais e pessoais, deem garantias de equilíbrio, objectividade e independência em relação a todos os partidos políticos. Contrariamente a este todo postulado, a CNE tem sido constituída por pessoas provenientes de partidos políticos, segundo o princípio de representação

parlamentar. Este órgão tem vindo a ser o centro da controvérsia política ao longo dos tempos.

V- Reflexões sobre o sistema actual

Encerrada a parte histórica, iniciada a nova fase das Forças Armadas inseridas no contexto de um Estado de Direito Democrático e face ao cenário político prevalecente, urge realçar algumas reflexões determinantes para caracterizar a situação actual:

1. O sistema político moçambicano é dominado por dois partidos políticos (FRELIMO, no poder, e a RENAMO, maior partido da oposição), que partilham a mesma génese histórico-militar.

2. Esta origem militarizada dos partidos dominantes continua a caracterizar as relações entre ambos. Portanto, as relações entre ambos na vida pública e política, dentro do Estado, caracterizam-se por ser de «cordial desconfiança». Esta desconfiança assenta na falta de fé do homem no homem, e resulta do passado histórico, onde quem não está connosco está contra nós. Com efeito, qualquer processo de relacionamento político ou de construção de consensos políticos assenta, em primeiro lugar, na necessidade de se assegurar, na perspectiva da RENAMO, garantias de reintegração, nas Forças de Defesa e Segurança, dos seus homens armados.

3. Por isso, entre o Texto Constitucional, que define o apartidarismo da instituição militar ou policial e os factos reais subjacentes a esse enunciado constitucional vai uma distância. Isto resulta de duas questões de fundo:

a) a primeira, é a de que, em Moçambique, não se registou uma derrocada do regime socialista instalado em 1975, mas sim, uma transformação das instituições socialistas e seu pessoal, em instituições de democracia pluralista com a transição constitucional operada em 1990. Por isso, entre o antigo regime e o novo subsistiram ligações e engajamentos, “como acontece com os fragmentos ósseos e naquelas fracturas que os cirurgiões denominam cominutivas (fractura

em que o osso fica fragmentado)”⁷⁰⁷. Nas Forças Populares de Libertação de Moçambique, transformadas em Forças Armadas de Moçambique, não houve um corte, mas sim um processo de continuidade no elemento institucional e humano e adaptação dos mesmos aos princípios, valores e filosofia da nova Constituição.

Mudou-se o regime marxista-leninista, ou socialista para o regime de democracia multipartidária; mudaram-se as leis, mas não todas. Aliás, mesmo com a proclamação da independência nacional, em 1975, as leis do regime colonial continuaram e continuam a vigorar em Moçambique⁷⁰⁸. Continuaram sendo, na maioria, os mesmos homens, os encarregados de executar todas as políticas estatais no âmbito da defesa nacional e Forças Armadas até o AGP.

b) A paz alcançada em 1992 não resultou da derrota do inimigo militar, mas de cedência de posições nas negociações de Roma entre o Governo, dirigido pela FRELIMO e a RENAMO, movimento beligerante ao longo dos dezasseis anos.

4. Dos dois pressupostos, resulta que o AGP fez com que, como consequência, em primeiro lugar, aqueles (FRELIMO) que, depois de exercido por quase dezoito anos suas funções sob o regime socialista, tiveram, de repente, nos umbrais da sua carreira, de deitar por terra seu conformismo, sua experiência acumulada na luta de libertação nacional e nos dezoito anos do regime socialista, para abraçar uma nova forma de ser e estar, deitando por baixo toda esta convivência, ficando somente como lembrança; e, por outro, aqueles (RENAMO) que, ao longo dos dezasseis anos de guerra de desestabilização, combateram o Estado, tivessem que deitar por baixo o espírito de rebelde, para passarem a abraçar novas funções, como homens do Estado, exercendo funções de topo na nova instituição militar. Portanto, juntaram-se duas personalidades de natureza radicalmente distintas, que, a partir de certa altura, passaram a respeitar as

⁷⁰⁷ Expressões que podem ser encontradas em CALAMANDREI, Pietro, *A Crise da Justiça*, Tradução e adaptação de Hiltomar Martins Oliveira, Editora Líder, Belo Horizonte, s/d, p. 19.

⁷⁰⁸ Neste aspecto, o artigo 71.º da CRPM prescreveu que “Toda a legislação anterior no que for contrária à Constituição fica automaticamente revogada. A legislação anterior no que não for contrária à Constituição mantém-se em vigor até que seja modificada ou revogada”.

mesmas “regras de jogo”, a construir um diálogo confiante para as novas Forças Armadas.

5. Criou-se, no seio da instituição militar, um *humus* novo, que foi acompanhado pela necessidade de definição de novas regras da convivência militar, desenvolvidas pela legislação de defesa e segurança de 1997 e consolidadas com a Constituição de 2004⁷⁰⁹.

6. A criação de uma nova instituição militar, a partir de 1992, não foi acompanhada pelo desarmamento efectivo das forças beligerantes da RENAMO, tornando o processo de paz inconclusivo, devido às inerentes desconfianças entre as partes. Enquanto o Texto Constitucional de 2004, primeira Constituição multipartidária, proclama formalmente a proibição de partidos políticos armados, a realidade mostra o contrário: a RENAMO, um partido maioritário da oposição, detém homens armados, principal instrumento de pressão ao sistema para operar mudanças ou reivindicar posições políticas nas instituições de defesa e segurança e outras estatais, pondo em causa a própria normatividade constitucional⁷¹⁰. Aliás, ao longo dos 27 anos do AGP, a RENAMO, em cada ciclo eleitoral, tem utilizado o seu braço armado para aqueles fins.

7. Isto pode justificar o facto de a Constituição moçambicana não se ter ocupado particularmente das Forças Armadas, tratando-as no conjunto das estruturas responsáveis pela defesa e segurança, que no seu todo colaboram para a defesa nacional. Mas isto não desnatura a conclusão de que as Forças Armadas têm seu regime superiormente definido pela Constituição da República, resultando daí um conteúdo político constitucional, com a função de garantia da

⁷⁰⁹ A Constituição de 2004 pode ser analisada em duas perspectivas: i) a de que se trata de uma continuidade da Constituição de 1990, “pois reafirma, desenvolve e aprofunda os princípios fundamentais do Estado moçambicano, consagra o carácter soberano do Estado de Direito Democrático, baseado no pluralismo de expressão, organização partidária e no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos” (Preâmbulo da CRM); ii) a de que se trata de uma nova Constituição, pelo facto de ter sido o primeiro Texto Constitucional aprovado por uma Assembleia da República saída das eleições gerais multipartidárias, com uma composição política pluralista, visto que a de 1990 foi aprovada por um único partido político e numa época dominada por um regime de orientação marxista-leninista.

⁷¹⁰ Segundo o artigo 77 da Constituição: “É vedado aos partidos políticos preconizar ou recorrer à violência para alterar a ordem política e social do país”.

defesa militar da república, que acaba conluindo para duas direcções principais da missão das Forças Armadas: *assegurar o equilíbrio político do sistema constitucional e consolidar a unidade nacional e a paz.*

8. O conceito de defesa nacional em Moçambique deve situar-se entre o restrito e o amplo. Isto é, um conceito intermédio, onde a missão das Forças Armadas é ampla, abrangendo: i) uma missão universal, a salvaguarda da república contra as ameaças externas; ii) uma função ideológica, a da salvaguarda da unidade nacional, aspecto proveniente do processo da luta de libertação nacional, pois permitiu o alcance da independência, e, hoje, é a pedra angular para o processo de consolidação do Estado e da busca da paz definitiva e duradoura; iii) uma função de apoio às forças policiais, de forma excepcional (casos de estado de sítio ou emergência), subsidiária (nos casos de insuficiência ou incapacidade policial) e complementar (tarefas de protecção civil, reconstrução e desenvolvimento nacional).

9. Deste modo, a política de defesa e segurança moçambicana é, sobretudo, uma política que visa assegurar a defesa militar da República, defender a independência nacional, preservar a unidade nacional entre os moçambicanos, garantir o funcionamento normal das instituições e a segurança dos cidadãos contra qualquer agressão armada por forças estrangeiras. É ainda uma política de defesa individual do Estado moçambicano, em contraposição, por exemplo, aos países comunitários, da União Europeia, em que a política de defesa nacional de um país será essencialmente uma política de defesa colectiva, uma política de cooperação multilateral e de participação em missões comuns da Europa.

12. Internamente, a utilização das Forças Armadas, em qualquer situação que implique o uso de força, é vista com muita desconfiança pela sociedade e pelos partidos políticos.

13. A Comunidade Internacional presente em Moçambique através de seus representantes também não vê com “bons olhos” qualquer uso das Forças Armadas, com o fundamento de que se pretende aniquilar os partidos da oposição

pelo Governo; ou porque o seu uso pode, em qualquer circunstância, privilegiar o Partido no poder.

14. Esta natural desconfiança liga-se ao longo caminho que é preciso percorrer na apartidarização das instituições públicas e na eliminação da mentalidade que é ainda subjacente à sociedade moçambicana, resquício do passado, assente numa divisão social e política profunda entre os dois principais partidos políticos. Por isso, uma educação cívica da sociedade para a compreensão do papel das Forças Armadas num Estado de Direito Democrático mostra-se crucial. Este trabalho deve começar da escola primária, mudando-se a mentalidade a partir das novas gerações que não conheceram a confrontação militar entre o Governo e a RENAMO, antigo movimento beligerante.

RECOMENDAÇÕES

Expostas as teses, é possível passar-se ao contributo desta pesquisa:

1. No âmbito do estudo de uma Teoria Geral do Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas, em Moçambique, a presente pesquisa procurou sistematizar todos os aspectos gerais e específicos da actividade, missão e estrutura das Forças Armadas, bem como o seu relacionamento com outros órgãos e instituições no âmbito da Política Nacional de Defesa e Segurança, forneceu os esquemas de enquadramento e raciocínio fundamental sobre os problemas ligados às Forças Armadas, introduzindo novos referentes para o discurso jurídico neste âmbito. É um estudo pioneiro, em Moçambique, na relação entre a segurança externa e interna, para determinar o momento de intervenção das Forças Armadas na actividade policial.

Portanto, é um contributo para o estudo sistematizado da história e desenvolvimento de um Direito Constitucional e Administrativo da Defesa Nacional e Forças Armadas, o seu relacionamento com as forças da segurança interna.

2. No âmbito de uma futura revisão constitucional, propõe-se o seguinte:

2.1. Incluir-se no artigo 56 da CRM uma cláusula geral de restrição de direitos dos cidadãos decorrente da “condição militar” e do exercício de funções nos serviços policiais e de segurança do Estado.

2.2. Clarificação da missão da segurança interna, onde se deve definir com clareza a missão e o âmbito da segurança interna e os órgãos por ela responsáveis, passando a ser:

“TÍTULO XII

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SEGURANÇA INTERNA E
PROVEDOR DE JUSTIÇA

Capítulo II

Artigo

(Segurança Interna)

1. A segurança interna tem como missões:

a) assegurar o respeito pela Constituição e pela legalidade, bem como a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas;

b) proteger as pessoas e bens, bem como o controlo;

c) prevenir a criminalidade, contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições;

c) garantir o exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela Constituição e pela legalidade.

2. A segurança interna é assegurada pela Polícia da República de Moçambique e demais instituições criadas por lei, com apoio da sociedade em geral.

3. A lei define a política e o regime jurídico da segurança interna, sob proposta do Governo.

Artigo ...

(Polícia)

..... como está no regime constitucional actual-----“.

2.3. Incorporação no Título XIII da Constituição, de um artigo relativo às Forças Armadas e outro aos Serviços de Informações, com a seguinte redacção:

“Artigo ...

(Forças Armadas)

1. A componente militar da defesa nacional é assegurada pelas Forças Armadas.

2. As Forças Armadas devem obediência ao Presidente da República, na qualidade de Comandante-Chefe, nos termos da Constituição e da Lei.

3. As Forças Armadas são rigorosamente apartidárias, sendo que os seus elementos não podem aproveitar-se da sua arma, do seu posto ou da sua função para qualquer intervenção política.

4. As Forças Armadas estão ao serviço do povo moçambicano e compõem-se exclusivamente de cidadãos moçambicanos.

5. As Forças Armadas só podem intervir na segurança interna nos casos de estado de sítio ou de emergência, ou de esgotamento, insuficiência ou incapacidade das forças de segurança interna, sendo que a lei fixa os pressupostos da sua intervenção.

6. As Forças Armadas participam das actividades de protecção civil, desenvolvimento e reconstrução nacional.

7. A lei define a organização e o funcionamento das Forças Armadas, bem como a condição militar, de acordo com os princípios definidos na Constituição”.

“Artigo ...

(Serviços de Informações e Segurança do Estado)

1. Os serviços de informações e segurança do Estado têm a missão de recolher, sistematizar informações necessárias e relacionadas com as possíveis ameaças à segurança nacional.

2. Os serviços de informação e segurança do Estado são apartidários e observam a abstenção de tomada de posições ou participação em acções que possam pôr em causa a sua coesão interna e a unidade nacional.

3. Os serviços de informação e segurança do Estado devem especial obediência ao Presidente da República, na sua qualidade de Comandante-Chefe.

4. A lei define a organização e funcionamento dos serviços de informações e segurança do Estado, bem como o estatuto dos seus elementos.

3. No âmbito ordinário, cumpre propor o seguinte:

3.1. Aprovação de uma lei e política de segurança interna.

3.2. Aprovação da lei do estado de sítio ou de emergência, onde se deve estabelecer, especialmente, as condições de intervenção dos militares na segurança interna.

3.3. Definir a política de defesa e segurança adequando-a ao contexto da Constituição de 2004, passando a constar de uma resolução, nos termos da alínea n) do número 2 do artigo 179 da Constituição da República.

4. No âmbito de funcionamento das Forças Armadas, impõe-se:

4.1. A realização de investimento na área da defesa nacional, equipando-se a instituição militar em meios materiais e financeiros capazes de responder aos desafios actuais no âmbito do terrorismo, das calamidades e eventos extremos e na defesa do território nacional, para fazer face aos actuais problemas de segurança nacional que se colocam na Província de Cabo Delgado.

O surgimento destes grupos de homens armados estrangeiros, que instrumentalizando os cidadãos moçambicanos, atacam parte da Província de Cabo Delgado pode ser resultado da ocupação dos espaços pelas autoridades estatais que antes estavam no controlo de grupos de pessoas estrangeiras que exploravam ilegalmente os recursos minerais do país.

4.2. Com feito, as Forças Armadas devem continuar a ser um corpo militar forte e profissionalmente disciplinado, pautado pelo amor à pátria e imbuído do espírito da unidade nacional, com missões, em tempo de paz, viradas para o desenvolvimento, realizando, no âmbito das outras missões de interesse geral a mando do Estado ou de colaboração em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, as seguintes tarefas na segurança interna:

a) intervir nos casos de eventos extremos ou calamidades, nomeadamente, cheias, inundações, seca, ciclones, incêndios, queimadas, epidemias, erosão, aluimento de terras, derrames de hidrocarbonetos, terremotos e outros cataclismas;

b) auxílio às forças policiais, no patrulhamento das fronteiras do território nacional, em particular, nas áreas não cobertas pelas autoridades da segurança interna ligadas às fronteiras;

c) intervir na manutenção da ordem ao longo do território nacional, onde as forças policiais não têm capacidade de abranger (por inexistência, insuficiência, inadaptação ou indisponibilidade), desde que sejam considerados locais estratégicos de protecção do interesse nacional, por exemplo, locais de ocorrência de recursos minerais, recursos marinhos, protecção da fauna e bravia; ou melhor, onde se manifesta todo o potencial de riqueza nacional;

d) participação nas actividades de reconstrução e desenvolvimento nacional.

A participação das Forças Armadas nestas tarefas seria decidida pelo Presidente da República no âmbito dos seus poderes implícitos, até que uma lei e política da segurança interna sejam aprovadas.

4.3. Encerrar o mais rápido possível o processo de diálogo político no âmbito dos assuntos militares, para que se comece a construir Forças Armadas despidas de processos negociais entre a RENAMO e o Governo, cuja essência põe em causa a existência de Forças Armadas isentas, imparciais e nacionalistas, onde o ingresso não ocorre por acordos, mas por um processo de recrutamento e selecção e as posições militares de chefia são ocupadas por ascensão na carreira militar e não por acordo entre o Governo e a RENAMO. Esta observação é extensível à Polícia, que é, também, objecto de negociação.

A conclusão deste processo seria mais benéfica para a segurança nacional, pois as Forças Armadas e todos outros esforços estariam virados para o combate aos malfeitores na região norte da província de Cabo Delgado, com o envolvimento de todos os moçambicanos, incluindo os chamados homens armados da RENAMO que forem integrados nas Forças de Defesa e Segurança, o que construiria e cimentaria o espírito da unidade nacional, o patriotismo e a reconciliação nacional.

4.4. As Forças Armadas devem igualmente serem formadas numa perspectiva de educação para a cidadania e desenvolvimento. Esta visão implica duas perspectivas de fundo:

4.4.1. A formação deve dar também primazia ao treino para a manutenção da paz, concórdia, reconciliação e unidade nacional, uma vertente político-ideológica de empenhamento dos militares nas suas funções. Assim, as Forças Armadas passam não só a serem instrumentos de defesa da República, mas também como produtores da segurança e desenvolvimento sustentáveis da sociedade moçambicana.

4.4.2. As Forças Armadas devem, depois da sua formação, contribuírem para a resiliência das populações a vários eventos e calamidades naturais, de modo que a sua presença nas ruas seja um factor de tranquilidade, pacificação, fortalecimento da unidade e reconciliação nacional. Portanto, este papel passa necessariamente de um trabalho incessante no seio das Forças Armadas e de educação e sensibilização das populações, bem como da sociedade no geral.

BIBLIOGRAFIA

I. Doutrina

- ABRAHAMSSON H. E NILSSON A. *Moçambique em transição. Um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992*, PADRIGU/CEEI-ISRI, 1994.
- ALBERCA, José Manuel Serrano. “Comentario al artículo 8.1”, in: *Comentarios a la Constitución*, 2.^a ed. Madrid: Civitas, 1985.
- ALFONSO, Luciano Parejo e DROMI, Roberto. *Seguridad Pública y Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Marcial Pons, 2001.
- AMARAL, Diogo Freitas do. *A Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Coimbra: 1983.
- AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*, 3.^a Edição, Vol. I, Almedina, 2008.
- AMARAL, Diogo Freitas. “A Constituição e as Forças Armadas”, in: *Estudos de Direito Público e Matérias Afins*, Volume II. Coimbra: Almedina, 2004.
- ANTÓNIO, Angelo Luis Alonso de «Derecho Militar y Constitución», in: *Estudios de Derecho Militar*: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y Ministerio de Defensa, n.º 1, noviembre de 2016.
- ARENDT, Hannah. *Sobre a Revolução*. Tradução brasileira de Denise Bottmann. Editora Companhia das Letras, 2011.
- BALLE, Jose Maria Lafuente. *El Rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución*. Madrid: EDERSA, 1987.
- BALTAZAR, Rui. *Diagnóstico institucional e organizacional do aparelho estatal em Moçambique*, República de Moçambique, Ministério da Administração Estatal, Democracia e Fortalecimento institucional, Workshop. Maputo: 29 de junho a 9 de julho de 1993.
- BANDEIRA DE MELLO. Celso António, *Curso de Direito Administrativo*, 26.^a Edição, Malheiros Editores, 2009.

- BARROSO, Luís Roberto. “Os princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Constitucional”, in: *Cadernos de Direito Constitucional e Ciências Política*, n. 23. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- BAYLEY, D. *Police for the future*. New York: Oxford University Press, 1994.
- BELCHIOR, A. M. *Confiança nas Instituições Políticas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.
- BRANCO, Carlos Manuel Gervásio. “Emprego das Forças Armadas a nível interno – um paradoxo”, in: *Revista Militar*, II Século, Volume 67, n.º 2/3. Lisboa: fevereiro/março de 2015.
- BRANDÃO, Ana Paula (Coord.). *A luta contra o terrorismo transnacional*. Coimbra: Almedina, 2011.
- BROWNLIE, Ian. *Princípios do Direito Internacional*, Fourth Ed., Clarendon Press. Oxford, 1990.
- BURBANO, Pablo Casado. “Las Fuerzas Armadas en la nueva Constitución española”, in: *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 36, julio-diciembre.
- BYERS, Michael. *A lei da guerra: direito internacional e conflito armado*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2007.
- CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10.^a ed., Revista e Actualizada, Almedina, 1999.
- CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10.^a Edição, 5.^a reimpressão, revista e actualizada pelo Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, Coimbra: Livraria Almedina, 1994.
- CALAMANDREI, Pietro. *A Crise da Justiça*. Tradução e adaptação de Hiltomar Martins Oliveira, Editora Líder. Belo Horizonte, s/d.
- CAMPBELL, Donald & CAMPBELL Kathleen. *Soldiers as police officers/police officers as soldiers: role evolution and revolution in the United States*. *Armed forces & Society*, 36, 2010.
- CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. III, 4.^a ed. revista (reimpressão), Coimbra Editora, 2014.

- CANOTILHO, J.J. Gomes. “Fidelidade à República ou fidelidade à NATO?”, in: *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Estudos em homenagem ao Professor Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, n.º especial. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1984.
- CISTAC, Gilles. “Como a revisão da Constituição pode contribuir para a efectiva independência do poder judicial?”, in: *Proposta de Revisão Constitucional para a Boa Governança*. Maputo: Instituto de Apoio à Governança e Desenvolvimento, 2011.
- CISTAC, Gilles. “O Conselho Constitucional como regulador do sistema jurídico-político moçambicano”, in: *Estudos em comemoração do XX. º Aniversário da Constituição da República de Cabo Verde*. Cidade da Praia: Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais, outubro de 2013.
- CISTAC, Gilles. “O Direito Administrativo em Moçambique”, in: *Workshop on Administrative Law*. Maputo: Hotel Cardoso, 1st – 4th April 2009.
- CISTAC, Gilles. *Evolução Constitucional da Pátria Amada*. Maputo: CEDIMO, SARL, 2009.
- CISTAC, Gilles. *O Direito Eleitoral Moçambicano/Le Droit Électoral Mozambicain*. Maputo: Imprensa da UEM, 1994.
- CLEMENTE, Pedro José Lopes. *Da Polícia de Ordem Pública*, Governo Civil do Distrito de Lisboa, 1998.
- COELHO, Inocêncio Mártires. “Racionalidade Hermenêutica: acertos e equívocos”, in: *As Vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo: estudos em homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.
- COMOANE, Paulo Daniel. *Uma visão jurídico-administrativa da Comissão Nacional de Eleições (CNE)*, Seminário de reflexão sobre o processo eleitoral moçambicano. Maputo: EISA, 2006.
- CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Legalidade e autonomia contratual nos Contratos administrativos*, (Tese de doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas). Lisboa: 1987.

- CORREIA, Manuel Sérvulo. “Polícia”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. VI. Lisboa: 1994.
- CORTÊS, Jorge e ALMEIDA, Vasco Duarte de (Coord.). *Estudos Vários de Direito Eleitoral*. Lisboa: 1996.
- COSSA, Edgar Alfredo. *Colectânea da Legislação da Defesa Nacional e Forças Armadas*. Maputo: Académica, 2010.
- CRETELLA JUNIOR, José. *Direito Administrativo do Brasil*. Poder de polícia. São Paulo: Revista dos Tribunais, Vol. IV, 1961.
- CRETELLA JUNIOR, José. *Direito Administrativo do Brasil: Poder de polícia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Vol. IV, 1961.
- DINSTEIN, Yoram. *War, Aggression and Self-Defence*. London: CUP Cambridge, 2004.
- DOS SANTOS, Marcelino. *A Importância da Unidade*, in Simpósio – 50 Anos da FRELIMO, 1962-2012. Fontes para a nossa história. Maputo: Ministério dos Combatentes, 2012.
- ELORRIAGA, Gabriel Fernandez. “El artículo 8 de la Constitución y la institución nacional de las Fuerzas Armadas”, in: *El colectivo Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Vol. IV.
- ESTORNINHO, Maria João. *Requiem pelo Contrato Administrativo*, Reimpressão, Almedina, 2003.
- FERNANDES, Luís Fiães e VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Segurança Interna*, Reflexões e Legislação, Almedina, s/d.
- FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, 34.^a edição. São Paulo: Saraiva, 2008.
- FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*, 4.^a Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- FONTES, José. *Curso sobre o Código do Procedimento Administrativo*, 7.^a ed., revista e actualizada, Almedina, 2018.
- FRAGA, Carlos. *Subsídio para a independência dos juízes- o caso português*. Lisboa: Cosmos, 2000.

- FRIESENDORF, Cornelius. *International Intervention and the Use of Force, Military and Police Roles*, SSR Paper. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2012.
- GARCIA, Francisco Proença. “Estado de guerra”, in: *Enciclopédia do Direito de Segurança*. Lisboa: Almedina, 2015.
- GARCIA, Francisco Proença. *Da guerra e da estratégia – a nova polemologia*. Lisboa: Livros e revistas, Lda., 2010.
- GEA, Joaquín López de. “El estatuto jurídico de las fuerzas Armadas”, in: *Revista de Derecho UNED*, n.º 12, 2013.
- GIDDENS, A. *Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity Press, 1991.
- GOTHIER, L. E Troux, A. (Org). *La Rencontre dès Hommes*. Paris: H. Dessain, 1968, pp. 258-259.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar et al. *Leis de Direito da Segurança*, 2.^a edição (revista e actualizada). Lisboa: *Quid Juris*, 2014.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, I-Teoria do Direito Constitucional, 6.^a edição, Coimbra: Almedina, 2016.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar. “Estado de Guerra”, in: *Separata do II Suplemento do Dicionário Jurídico da Administração Pública*, s/d.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar. *A Dissolução da Assembleia da República – Uma nova perspectiva da dogmática do direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 122.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito Constitucional de Moçambique*. Lisboa: Instituto do Direito de Língua Portuguesa, 2015.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Direito da Segurança: cidadania, soberania e cosmopolitismo*. Lisboa: Almedina, 2018.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Constitucional*, Vol. I, 6.^a ed., revista e actualizada, Almedina, 2016.

- GOUVEIA, Jorge Bacelar. *O Estado de Excepção no Direito Constitucional* – entre a eficiência e a normatividade das estruturas de defesa extraordinária da Constituição, Volume I. Coimbra: Colecção teses, Almedina, 1998.
- GRAU, Eros Roberto. “Poder de polícia: Função administrativa e princípio da legalidade. O chamado «direito alternativo»”, in: *Revista Trimestral de Direito Público*, n.º 1.
- GREENWOOD, Christopher. “Self-defence” in: *Max Plank Encyclopaedia of Public International law*. Oxford: 2011.
- GUEDES, Armando Marques. “Segurança Externa”, in: *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisboa: Almedina, 2015.
- HAMILTON, Alexander. “Os departamentos do novo Governo não devem ser separados ao ponto de perderem o controlo constitucional de uns sobre os outros”, in: *O Federalista*. Tradução, introdução e notas de Viriato Soromenho-Marques e João C. S. Duarte. Universalia: Edições Colibri, Série ideias, 2003.
- HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*, 2.ª ed. Belo Horizonte, 1999.
- HUCK, Hermes Marcelo. *Da guerra justa à guerra econômica: uma revisão sobre o uso da força em direito internacional*. São Paulo: Saraiva. 1996.
- KELSEN, Hans. *Collective Security and Collective Self-Defense Under the Charter of the United Nations*. AM. J. INT’L L. Vol. 42. No. 4.
- LENINE, Vladimir I. *O Estado e a Revolução*. Lisboa-Moscovo: Editorial «Avante», Ed. Progresso, 1978.
- LOURENÇO, Eduardo. *Os Militares e o Poder*. Lisboa: Gradiva, 2013.
- LOURENÇO, Nélson. “As novas Fronteiras da Segurança – Segurança Nacional, Globalização e Modernidade”, in: *Revista Segurança e Defesa*, n.º 31, (fevereiro-junho 2015).
- LOURENÇO, Nélson. “As novas Fronteiras da Segurança – Segurança Nacional, Globalização e Modernidade”, in: *Revista Segurança e Defesa*, n.º 31, (fevereiro-junho 2015).
- LOURENÇO, Nelson. “Segurança Interna”, in: *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisboa: Almedina, 2015.

- LOURENÇO, Nelson. “Violência e Sentimento de Insegurança”, in: *Estudos de Direito e Segurança*, Vol. II. Lisboa: Almedina, 2015.
- LOURENÇO, Nélson. *Dinâmicas sociais, globalização e densificação do conceito de segurança interna*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2013.
- MACHADO, Jonatas E. M. “Liberdade de expressão- Dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social”, in: *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.
- MACHADO, Jónatas E. M. *Direito Internacional - do paradigma clássico ao após 11 de Setembro*. Lisboa: Coimbra, 2003.
- MACIE, Albano, *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, Vol. 2, Maputo: Escolar Editora, 2018.
- MACIE, Albano. *Etiologia das sucessivas reformas do Direito Eleitoral Positivo Moçambicano e perspectiva da sua evolução, com ênfase na Comissão Nacional de Eleições*. Maputo: BSB Printers, 2013.
- MACIE, Albano. *Lições de Direito Administrativo Moçambicano, em especial, Funcionários e Agentes do Estado*, Vol. II. Maputo: B&B Printers, 2015.
- MACIE, Albano. *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, Vol. I. Maputo: Livraria Escolar, 2012.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*, Coleção Filosofia & Ensaio. Lisboa, Guimarães Editores, 10.^a ed., 2003.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*, Guimarães Editores, 2007.
- MARQUES, R. “Por uma sociologia da confiança: debates preliminares”, in: *Sociedade de Confiança. A construção social da confiança em Portugal*. Lisboa: Clássica Editora, 1^a Edição, 2012, pp. 13-81.
- MARTINS, François. “Estudo do contexto social na formação profissional militar”, in: *Nação e Defesa*, n.º 12, outubro-dezembro de 1979.
- MARX, K. e ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*, Instituto Nacional do Livro e do Disco, 1979.

- MATOS, Luís Salgado de. *Como evitar golpes militares*. O Presidente, o Governo e a Assembleia eleita face à instituição castrense no Estado Parlamentar, no Presidencial e no Semipresidencial. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2008.
- MATOS, Luís Salgado de. *Estado de Ordens*. A Organização Política e os seus Princípios Fundamentais. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2004
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 25.^a ed., 2000.
- MENESES, Maria Paula. “Xiconhoca, o inimigo: Narrativas de violência sobre a construção da nação em Moçambique”, in: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, maio de 2015, n.º 106.
- MILHAZES, José. *Samora Machel*. Atentado ou acidente? Páginas desconhecidas das relações soviético-moçambicanas. Lisboa: Alêtheia editores, 2010.
- MIÑÓN, Miguel Herrero. “El Rey y las Fuerzas Armadas”, in: *Revista de Derecho Político*: UNED, núm. 7, 1980.
- MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2007.
- MIRANDA, Jorge e MORAIS, Carlos Blanco de (Coord.). *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Lisboa: Edições Cosmos, Instituto da Defesa Nacional, 2000.
- MIRANDA, Jorge. “A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais. Perspectiva Constitucional”, in: *Revista da Polícia Portuguesa*, n.º 88, julho/agosto, 1994.
- MIRANDA, Jorge. “A participação dos militares no exercício da soberania”, in: *Estudos sobre a Constituição*, 2.º Vol., Lisboa: Petrony, 1978.
- MIRANDA, Jorge. *Ciência Política - Formas de Governo*. Lisboa: Livraria Arco Iris, Lda., 1992.
- MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*, Coimbra Editora, 2002.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 6ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.
- MOLEIRINHO, Pedro. “Segurança comunitária e policiamento de proximidade”, in: *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisboa: Almedina, 2015, pp. 399-409.

- MONDLANE, Eduardo. *Lutar por Moçambique*, 1.^a ed. Moçambicana, Coleção Nosso Chão. Maputo: Centro dos Estudos Africanos, 1995.
- MONTEIRO, Óscar. *Direito Constitucional Moçambicano*, Estado e Constituição em Moçambique, Apontamentos aos estudantes da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, anos 1998-1998, Maputo: 1999.
- MORAIS, Carlos Blanco de. “Alinhamentos sobre o regime jurídico da organização e funcionamento da Defesa Nacional e das Forças Armadas”, in: *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Lisboa: Edições Cosmos, Instituto da Defesa Nacional, 2000.
- MOSKOS, Charles C., «From Institutions to Occupation: Trends in Military Organization», in: *Armed Forces & Society*, vol. 4, 1977.
- NARCISO, Raimundo. *O Serviço Militar e a Cidadania*, Nação e Defesa, n. 91, 2.^a Série, Outono 1991.
- NEVES, A. Castanheira. “O Método Jurídico”, in: *Polis Enciclopédia Verbo*, 4.^o Volume. Lisboa/São Paulo: s/d.
- NEVES, Ana Fernanda. *Relação Jurídica de Emprego Público*, Coimbra editora, 1999.
- NYUSI, Filipe Jacinto. *Discurso de tomada de posse como Presidente da República de Moçambique*, Presidência da República. Maputo: 2015
- OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. “Implicações da distinção entre poder de polícia e serviço público”, in: *Revista de Direito Público*, n.º 74.
- OLIVEIRA, Odília Ferreira da Luz. “Implicações da distinção entre poder de polícia e serviço público” in: *Revista de Direito Público*, n.º 74.
- OLIVEIRA, Paulo. *Dossier Makwakwa, RENAMO: uma descida ao coração das trevas*. Lisboa: Europress, 2006.
- OPPENHEIMER, Franz. *The State: Its History and Development viewed sociologically*. New York: Huebsch, 1992.
- OTTO, Ignacio de. “El mando supremo delas Fuerzas Armadas”, in: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 8, n.º 23, Mayo-agosto, 1988.
- PAULO, Jorge Silva. “Fronteiras das Forças Armadas em Democracia”, in: *Segurança e Defesa*, Ago-Out 2014.

- PAULO, Jorge Silva. “Porque não devem os militares ser polícias, em democracia”, in *Nação e Defesa*, n.º 149. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2018.
- PEREIRA, Rui. “Segurança Interna e Defesa Nacional. Autonomia e convergência das funções de soberania”, in: *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*. Lisboa: Europress, Diário do Bordo, 2010.
- PIMENTEL, Luís Manuel de Oliveira. “A restrição de direitos aos militares das Forças Armadas”. Dissertação de Mestrado em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2004.
- PIRES, Francisco Lucas. “As Forças Armadas e a Constituição» In: *Estudos sobre a Constituição*. Lisboa: Petrony, 1977.
- QUEIROZ, Cristina. *O Parlamento como factor de decisão política*. Coimbra, 2009.pp. 40.
- QUEIROZ, Cristina. *O sistema político e constitucional português*. Lisboa: AAFDL, 1992, pp. 33-37.
- QUEFFELEC, Christian. “O papel das Forças Armadas Francesas sobre o território nacional no âmbito do terrorismo”, in *Segurança Interna. Desafios na sociedade de risco mundial*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2018.
- QUOC DINH N., DAILLER, P. e PELLETA, A. *Direito Internacional Público*, 2.^a ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, n.º 116.
- ROGEIRO, Nuno. “O futuro da Defesa Nacional num Novo Conceito Estratégico”, in: *Colóquio Parlamentar*. Lisboa: Comissão de Defesa Nacional da Assembleia da República, Divisão de Edições, 1991.
- SANTOS, José Loureiro dos. “Reflexões sobre Estratégia – Temas de Segurança e Defesa”, in: *Instituto de Altos Estudos Militares e Publicações Europa-América*, Mem Martins, 2000.
- SANTOS, José Loureiro dos. *Como defender Portugal – Operações estratégicas*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares. 1991.
- SANTOS, José Loureiro dos. *Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012.

- SANTOS, Sofia. “Ataque Armado”, in: *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisboa: Almedina, 2015.
- SANTOS, Sofia. “Defesa preemptiva e Defesa preventiva”, in: *Enciclopédia de Direito e Segurança*. Lisboa: Almedina
- SARMENTO E CASTRO, Catarina. *A Questão das Polícias Municipais*. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, outubro de 1999.
- SEGADO, Francisco Fernández. “La posición constitucional de las Fuerzas Armadas en España, reflexiones en torno al artículo 8 de la Constitución de 1978”, in: *Derecho*, PUC, número 49, diciembre de 1995.
- SILVA, Cristina Nogueira da. *A construção jurídica dos territórios ultramarinos portugueses no século XIX. Modelos, doutrinas e leis*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2017
- SILVA, Cristina Nogueira da. *Constitucionalismo e Império. A cidadania no Ultramar português*. Coimbra: Almedina, 2009.
- SILVA, Cristina Nogueira da. “Uma justiça «liberal» para o Ultramar? Direito e organização judiciária nas províncias ultramarinas portuguesas do Século XIX”, in: *Revista do Ministério Público*, N.º 105, Ano 27, já-março 2005.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 8ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1992.
- SIMANGO, Américo. *Introdução à Constituição Moçambicana*. Lisboa: AAFDL, 1999.
- SOUSA, António Francisco. *Manual de Direito Policial, Direito da ordem e segurança públicas*. Porto: VidaEconómica, 2016.
- SOUSA, Pedro. “Segurança Interna e Defesa Nacional: uma evolução para o conceito de segurança nacional?”, in: *Segurança e Defesa*. Lisboa: março-junho de 2010.
- SOUSA, Pedro Miguel Lopes Ferreira Lourenço. *O Direito Penal e a Defesa Nacional*. Coimbra: Almedina, 2008.
- TENREIRO, Mário Paulo. “O Direito na instituição militar”, in: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 21, novembro de 1986.

- TESTAUT, Pedro Escribano. “La Carrera Militar tras la Ley 17/1989”, in: *Revista Española de Derecho Militar*, n.º 71, enero-junio 1998.
- TRILLO-FIGUEROA, Federico M-Conde. “Esbozo de una construcción institucional”, in: *Revista de Estudios Políticos*, n.º 12, noviembre-diciembre 1979.
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria Geral do Direito Policial* – Tomo I. Coimbra: Almedina, 2005.
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria Geral do Direito Policial*, 4.^a ed., Almedina, 2014.
- VALLEJO, Roberto González. “La defensa nacional. Las Fuerzas Armadas y la Constitución española de 1978”, in: *El o colectivo Posición constitucional de las Fuerzas Armadas en Iberoamérica y en España*. Madrid: Tecnos-Universidad Hispanoamericana Santa M.^a de la Rábida-Universidad de Sevilla, 1992.
- VERGOTTINI, Giuseppe. “Defesa”, in: *Dicionário de Política*, Tradução de João Ferreira (Coord.), Vol. I, 11.^a edição. Brasília: Editora UNB, 1986.
- VILLAREJO, José Jiménez. “Derechos y deberes del militar profesional en la Constitución española”, in: *Revista Española del derecho Militar*, n.º 77. Madrid: Ministerio de Defensa, 2001.
- VINES, Alex. *Renamo: from terrorism to Democracy in Mozambique?* Revised and Updated Edition, Centre for Southern Studies, University-Center of York, 1996.

II. Internet:

- BEGONHA, R. “A informação, as relações públicas, as forças armadas e a sociedade portuguesa”, in: “*Nação E Defesa*”, n.º 68, pp. 104–169. Em <http://hdl.handle.net/10400.26/1657>).
- CASTANHEIRA NEVES, A. *A Revolução e o Direito: A situação de crise e o sentido do direito no actual processo revolucionário*. [online] Disponível na Internet via WWW.URL: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/RevolCN.pdf>.

- FAGUNDES, M. Searra. “As Forças Armadas na Constituição”, in: *Revista do Direito Administrativo*, <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v9.1947.9890>.
- GARCIA, Isidro Fernandez. “Los Derechos Fundamentales de los Militares”, in: *Revista do Ministerio de Defensa da España*, p. 87, em <http://publicacionesoficiales.boe.es/>
- GOTHIER, L. E TROUX, A. (Coord.). *La Recontre dês Hommes*, Paris, H. Dessain, p. 258-9. [online] Disponível na Internet via [WWW.URL: <http://www.ipri.pt/eventos/pdf/FLAD05_LNR.pdf>](http://www.ipri.pt/eventos/pdf/FLAD05_LNR.pdf).
- GREENER, B. K. e FISH, W. J. “Situating Police and Military in Contemporary Peace Operations”, in: *Civil-Military, occasional pappers*. N. ° 2, Australian Government, Asia Pacific Civil-Military Centre of Excellency, 2011. Ver em www.civimilcoe.gov.au.
- GUILENGUE, Fredson. “Three layers of uncertainty in Mozambique. What’s happening and why does it matter?”. Rosa-Luxemburg-Stiftung Southern Africa, International Politics. In <http://www.rosalux.co.za/>.
- HUESO, Lorenzo Cotino. “A vueltas sobre el binomio Rey y Fuerzas Armadas tras la guerra de Irak y la nueva legislación de defensa”, in: *Veinticinco años de monarquía parlamentaria*. Madrid: Sanz y Torres, 2006. Ver em «<http://www.cotino.net>».
- MINISTÉRIO PÚBLICO DE PORTUGAL. *Código de conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei*. Lisboa: Procuradoria-Geral, Gabinete de Documentação e Dierito Comparado (Anotação ao artigo 3) (ver em: <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/codcondutafuncionarios.pdf>).
- PEREIRA, António Celso Alves. “A legítima defesa no Direito Internacional Contemporâneo”, in: faa.edu.br/revistas/docs/RID/2010/RID_2010_01.pdf.
- PÉREZ, Orlando J. e MACIAS, Ricardo Córdova. “El rol de las Fuerzas Armadas y su impacto sobre la democracia: Análisis de la situación en América Central”, in: <http://www.resdal.org/producciones-iembros/redes-03-perez.pdf>, pp. 11-13.
- SWART, Joan. “Countering Ahlu Sunnah Wa-Jamo (Al-Shabaab), Insurgency in Mozambique”, ITCTofficial, in: www.itct.org.uk.

www.portaldogoverno.gov.mz/

www.dgst.pt

www.dgsi.pt/

gddc.ministeriopublico.pt/faq/acordaos-relativos-portugal

<https://www.dw.com/pt-002/>.

www.publico.pt/africa.

<https://www.dw.com/pt-002/observadores-elogiam-processo-eleitoral-em-moçambique/a-18002237>.

<https://www.dw.com/pt-002/>.

<https://www.dw.com/pt-002/>.

III. Legislação

3.1. De Moçambique

Constituição da República de Moçambique de 2004 revista pela Lei n.º 1/2018, publicada no *BR* n.º 115, I Suplemento, de 12 de junho.

Constituição da República de Moçambique de 1990, publicada no *BR* n.º, I Suplemento, de 20 de novembro de 1990.

Constituição da República Popular de Moçambique de 1975, publicada no *BR* n.º, I Suplemento, de 25 de junho de 1975.

Lei n.º 11/78, de 15 de agosto, Lei de Revisão da CRPM/75.

Lei n.º 17/98, de 1 de outubro, Lei da Política de Defesa e Segurança.

Lei n.º 18/97, de 1 de outubro, Lei da Defesa Nacional e Forças Armadas

Lei n.º 16/2013, de 12 de agosto, Lei da Polícia da República.

Lei n.º 2/2017, de 9 de janeiro, cria o Serviço Nacional de Investigação Criminal.

Lei n.º 4/2014, de 5 de fevereiro, cria Serviço Nacional de Migração.

Lei 12/2012, de 8 de fevereiro, revoga a Lei n.º 20/91, de 23 de agosto que cria o Serviço de Informações e Segurança de Estado.

Lei n.º 32/2009, de 25 de novembro, estabelece o regime de prestação do serviço militar.

Lei n.º 16/2009, de 10 de setembro, Lei do Serviço Cívico.

Lei n.º 4/86, de 25 de julho, que criou os cargos de Presidente da Assembleia Popular e de Primeiro-Ministro.

Lei n.º 13/92, publicada no *Boletim da República*, I Série, Suplemento, n.º 42, de 14 de outubro de 1992, que aprova o AGP.

Lei n.º 5/79, de 26 de maio, cria a Polícia da República.

Lei n.º 9-2014, de 12 de Março, altera e república a Lei n.º 6/2013, de 22 de Fevereiro , que estabelece as funções, composição e funcionamento da Comissão Nacional de Eleições.

Lei n.º 12-2014, de 23 de Abril, altera e república a Lei n.º 8/2013, de 27 de Fevereiro, que estabelece o quadro jurídico para eleição do PR e dos deputados da Assembleia da República.

Lei n.º 10/2012, de 8 de fevereiro, autorizou o Governo a aprovar o Regulamento de Disciplina Militar das Forças Armadas.

Lei n.º 2/2005, de 12 de abril, que altera a Lei n.º 8/96, de 5 de julho, que cria o Conselho Nacional de Defesa e Segurança.

Decreto-lei n.º 54/75, de 17 de maio, do Governo de Transição, da criação de um Corpo de Polícia.

Decreto Presidencial n.º 4/2003, de 27 de novembro, que redefine as atribuições do Ministério da Defesa Nacional.

Decreto n.º 85/2014, de 31 de dezembro, aprova o Estatuto Orgânico da Polícia.

Decreto n.º 41/2011, de 2 de setembro, aprova a Estrutura Orgânica das Forças Armadas de Defesa.

Decreto n.º 20/2018, de 26 de abril, estabelece o Estatuto do Militar das Forças Armadas.

Decreto n.º 48/2003, de 24 de dezembro, sobre a Estrutura das Forças Armadas.

Resolução n.º 42/2006, do Conselho de Ministros, sobre o Conceito Estratégico da Defesa Nacional.

Resolução n.º 3/84, de 27 de abril, da AR que ratifica o Acordo de Incomáti.

Resolução n.º 15/87, de 22 de setembro de 1987, que aprova o Relatório do Governo sobre o Programa de Reabilitação Económica e Programa de Emergência.

Acordo de Lusaka, assinado entre o Estado Português e a Frente de Libertação de Moçambique, em Lusaka, a 7 de Setembro de 1974.

3.2. De Portugal

Constituição da República.

Constituição Portuguesa de 1933.

Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 novembro e pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, Lei do Estado de sítio e de Emergência.

Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, Lei de Segurança Interna.

Lei n.º 1/82, de 30 de setembro de 1982, Lei de Revisão Constitucional.

Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro de 1982, Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas.

Lei n.º 3/74, de 14 de maio de 1974, estabeleceu uma separação entre o poder militar e o poder civil.

Lei n.º 1-B/2009, de 7 de julho, Lei de Defesa Nacional.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril, Conceito Estratégico da Defesa Nacional.

3.3. Da Espanha

Constituição do Reino.

Lei Orgânica da Defesa Nacional Espanhola n.º 5/2005, de 17 de novembro, estabelece que a política de defesa nacional.

Lei Orgânica n.º 4/1981, de 1 de junho, Lei sobre os Estados de Excepção.

3.4. Da França

Constituição da República.

Lei n.º 2009-928, de 29 de julho, Código de Defesa.

Lei de 13 de julho de 1972 sobre o Estatuto Geral dos Militares.

Programa VIGIPIRATE.

3.5. Do Brasil

Constituição da República Federativa

Lei Complementar n.º 97/99, de 9 de junho, dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

Decreto n.º 5.484, de 30 de junho de 2005, como Política de Defesa Nacional.

6. Outras fontes normativas

Constituição dos Estados Unidos da América.

Carta da Organização das Nações Unidas.

Carta da União Africana.

Resolução n.º 1514, de 14 de Dezembro de 1960, da ONU sobre a Descolonização

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| AGRADECIMENTOS | I |
| RESUMO | III |
| ABSTRACT | IV |
| SIGLAS E ABREVIATURAS | V |
| DECLARAÇÃO ANTI-PLÁGIO | X |
| DECLARAÇÃO DO NÚMERO DE CARACTERES | XI |
| INTRODUÇÃO | 1 |
| PARTE I | 10 |
| QUADRO TEÓRICO E PRESSUPOSTOS DO TEMA | 10 |
| CAPÍTULO I | 11 |
| CONCEITOS OPERATIVOS | 11 |
| 1. Defesa «nacional» | 11 |
| 1.1. Defesa «nacional» como razão do Estado | 12 |
| 1.2. Defesa «nacional» como um dos fins do Estado | 13 |
| 1.3. Defesa «nacional» como uma das actividades do Estado | 14 |
| 1.4. Defesa «nacional» como direito e dever do cidadão | 14 |
| 2. Segurança interna e externa | 15 |
| 2.1. Segurança | 15 |
| 2.2. Segurança interna | 17 |
| 2.3. Segurança externa | 18 |
| 3. Segurança Nacional | 19 |
| 3.1. Noção | 19 |
| 3.2. Componentes da segurança nacional: segurança externa e segurança interna | 20 |
| CAPÍTULO II | 23 |
| ESTADO DA ARTE | 23 |
| 1. Existência de um conceito amplo de «defesa nacional» | 23 |
| 2. Existência de um conceito restrito de «defesa nacional» | 24 |
| 3. Existência de um conceito integrado de «defesa nacional» | 27 |
| CAPÍTULO III | 30 |
| DIREITO COMPARADO | 30 |
| Secção I | 31 |
| Portugal | 31 |
| 1. Conceito de defesa nacional e missão das Forças Armadas | 31 |
| 2. Subordinação das Forças Armadas ao poder político | 33 |
| a) Competência do Governo relativamente às Forças Armadas | 36 |
| b) Competência do Presidente da República: «comandante supremo» dotado de estatuto honorífico e de poderes moderadores | 37 |
| c) Competência da Assembleia da República | 38 |
| 3. Intervenção das Forças Armadas na segurança interna | 39 |
| 4. Neutralidade político-ideológica das Forças Armadas | 42 |
| 5. Organização da defesa e das Forças Armadas | 43 |
| Secção II | 45 |
| Espanha | 45 |
| 1. Conceito de defesa nacional e missão das Forças Armadas | 45 |
| 2. Subordinação das Forças Armadas ao poder político | 47 |

| | |
|--|-----|
| a) Competência do Rei de Espanha em matéria de defesa _____ | 47 |
| b) Competências das Cortes Gerais em matéria de defesa _____ | 49 |
| c) Competências do Governo e da presidência deste _____ | 50 |
| 3. Intervenção das Forças Armadas na segurança interna _____ | 51 |
| a) Nos casos de luta contra o terrorismo, operações de busca e salvamento terrestre, marítimo e aéreo _____ | 52 |
| b) Nos casos de grave risco, catástrofes, calamidades e outras necessidades públicas _____ | 53 |
| 4. Neutralidade político-ideológica das Forças Armadas _____ | 54 |
| 5. Organização da defesa e das Forças Armadas _____ | 54 |
| Secção III _____ | 56 |
| França _____ | 56 |
| 1. Conceito de defesa nacional e missão das Forças Armadas _____ | 56 |
| 2. Subordinação das Forças Armadas ao poder político _____ | 57 |
| a) Competências do Presidente da França em matérias de defesa _____ | 57 |
| b) Competências do Governo em matérias de defesa _____ | 58 |
| c) Competências do Parlamento em matérias de defesa _____ | 58 |
| 3. Intervenção das Forças Armadas na segurança interna _____ | 59 |
| 4. Neutralidade político-ideológica das Forças Armadas _____ | 61 |
| 5. Organização da defesa e das Forças Armadas _____ | 62 |
| Secção IV _____ | 64 |
| Brasil _____ | 64 |
| 1. Conceito de defesa nacional prevaemente e missão das FAs _____ | 64 |
| 2. Subordinação das Forças Armadas ao poder político _____ | 66 |
| a) Presidente da República como comandante supremo das Forças Armadas _____ | 66 |
| b) O Parlamento _____ | 68 |
| 3. Intervenção das Forças Armadas na segurança interna _____ | 68 |
| 4. Neutralidade político-ideológica das Forças Armadas _____ | 71 |
| 5. Organização da defesa e das Forças Armadas _____ | 72 |
| Síntese comparativa _____ | 74 |
| CAPÍTULO IV _____ | 78 |
| EVOLUÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS DE MOÇAMBIQUE _____ | 78 |
| Secção I _____ | 79 |
| A formação das Forças Armadas de Moçambique _____ | 79 |
| 1. A situação colonial e antecedentes da formação da FRELIMO _____ | 79 |
| 2. Nascimento da FRELIMO _____ | 86 |
| 3. A formação do exército nacionalista _____ | 88 |
| 4. Acordos de Lusaka e seus antecedentes _____ | 90 |
| Secção II _____ | 97 |
| As Forças Armadas no período de 1975 ao AGP _____ | 97 |
| 1. Características marcantes da Constituição de 1975 _____ | 97 |
| 2. Forças Armadas e a Defesa Nacional na Constituição de 1975 _____ | 103 |
| 2.1. Quanto ao conceito de defesa nacional e missão das FPLM _____ | 104 |
| 2.2. Subordinação das FPLM ao poder político _____ | 105 |
| 2.3. Neutralidade político-ideológica das FPLM _____ | 107 |
| 2.4. Estrutura e organização da defesa nacional e das FPLM _____ | 109 |
| 3. Forças Armadas na Segurança Interna _____ | 110 |
| 4. Reforma político-constitucional de 1990 _____ | 114 |

| | |
|---|-----|
| Secção III | 125 |
| As Forças Armadas desde o AGP até 2004 | 125 |
| 1. Acordo Geral de Paz (AGP): natureza, efeitos e seu valor na ordem jurídica moçambicana | 125 |
| 1.1. Natureza do AGP | 126 |
| 1.2. Efeitos de direito do AGP | 129 |
| 2. O termo do conflito armado em Moçambique e separação de forças | 130 |
| 3. O Protocolo IV sobre as questões militares | 133 |
| 3.1. Missão da defesa e condição de militar | 134 |
| 3.2. Composição e estrutura das Forças Armadas | 135 |
| 3.3. Funcionamento dos serviços de informação (SISE) | 137 |
| 3.4. A despartidarização e reestruturação da força policial | 139 |
| CAPÍTULO V | 142 |
| SISTEMA POLÍTICO MOÇAMBICANO | 142 |
| Secção I | 143 |
| A narrativa das crises sistemáticas pós processo eleitoral | 143 |
| 1. Os princípios fundamentais da Legislação Eleitoral | 143 |
| 1.1. Sistema eleitoral | 143 |
| 1.2. Direito ao voto | 145 |
| 1.3. Comissão Nacional de Eleições | 147 |
| 1.4. Assembleia de voto | 149 |
| 1.5. Eleição da Assembleia da República | 150 |
| 1.6. Eleição do Presidente da República | 151 |
| 1.7. Finanças e facilidades | 151 |
| 1.8. Simultaneidade | 151 |
| 2. O problema de recurso à violência armada pela RENAMO | 152 |
| 4. O novo formato do processo negocial entre o Governo e a RENAMO | 165 |
| Secção II | 172 |
| O funcionamento do sistema de governo moçambicano | 172 |
| 1. O sistema de governo e de órgãos | 172 |
| 1.1. O poder executivo | 173 |
| 1.1.1. O Presidente da República | 173 |
| 1.1.2. O Governo | 175 |
| 1.2. O poder legislativo | 177 |
| 1.3. O poder judicial | 178 |
| 1.3.1. O Conselho Constitucional | 179 |
| 1.3.2. Os Tribunais | 179 |
| 1.3.2.1. A Jurisdição Administrativa | 180 |
| 1.3.2.2. A Jurisdição Comum ou Ordinária | 180 |
| 2. O sistema de governo moçambicano | 181 |
| PARTE II | 189 |
| DEFESA NACIONAL E FORÇAS ARMADAS | 189 |
| CAPÍTULO I | 190 |
| DEFESA NACIONAL | 190 |
| 1. A constitucionalização da defesa nacional | 190 |
| 1.1. Componentes das Forças de Defesa e Segurança | 193 |
| 1.2. Conceito de defesa nacional | 195 |
| 2. Política de defesa e segurança | 197 |
| 2.1. O Conceito estratégico de defesa nacional | 201 |

| | |
|---|-----|
| 2.1.1. Âmbito e fundamentos do conceito estratégico de defesa nacional | 201 |
| 2.1.2. Objectivos da defesa nacional e espaço estratégico nacional | 204 |
| 2.1.3. Orientação estratégica de Moçambique | 205 |
| 3. A política externa moçambicana na área da defesa nacional | 206 |
| 4. A defesa nacional como direito e dever dos cidadãos | 213 |
| 4.1. O dever e direito de defender a Pátria | 214 |
| 4.1.1. O dever de resistência | 220 |
| 4.2. O dever de prestar o serviço militar | 221 |
| 4.3. A objecção de consciência perante o serviço militar | 226 |
| 4.4. Serviço cívico como complemento ou substitutivo do serviço militar | 229 |
| 5. Responsabilidade pela política de defesa nacional | 230 |
| 5.1. O Presidente da República | 231 |
| 5.2. A Assembleia da República | 231 |
| 5.3. O Governo | 231 |
| CAPÍTULO II | 234 |
| FORÇAS ARMADAS DE DEFESA DE MOÇAMBIQUE (FADM) | 234 |
| 1. Forças Armadas na Constituição | 234 |
| 2. Caracterização das Forças Armadas | 236 |
| 2.1. O princípio da subordinação das Forças Armadas ao poder político: o Presidente da República como Comandante-Chefe das Forças Armadas | 238 |
| 2.1.1. «O comando supremo» das FADM | 239 |
| 2.1.1.1. Noção de «Comandante-chefe» | 241 |
| 2.1.1.2. Conteúdo da expressão: o Presidente da República como «Comandante-Chefe» das FADM | 250 |
| 2.2. O princípio da lealdade das Forças Armadas à ordem constitucional e às instituições democráticas | 253 |
| 2.3. O princípio da reserva e do serviço ao povo moçambicano | 256 |
| 2.4. O princípio da unidade nacional no seio das Forças Armadas | 258 |
| 2.5. Os princípios de apartidarismo, isenção e neutralidade políticas | 260 |
| 2.6. Os princípios da hierarquia e da unidade de comando nas FADM | 262 |
| 2.7. O princípio da disciplina | 266 |
| 2.8. Os princípios da eficácia e racionalidade | 270 |
| 3. Missões das Forças Armadas | 271 |
| 3.1. Missões tradicionais | 272 |
| 3.1.1. Assegurar a defesa militar da república contra ameaças ou agressões externas, integridade territorial e constitucional | 273 |
| 3.1.2. Garantir a soberania e independência nacional | 275 |
| 3.1.3. Defesa do ordenamento constitucional e instituições democráticas | 276 |
| 3.2. Missões complementares | 279 |
| 3.3. Missões «ditas novas» | 280 |
| 4. Natureza jurídica das FADM: integração na administração directa do Estado | 281 |
| 4.1. Visão administrativista | 282 |
| 4.2. Visão institucional | 284 |
| 4.3. A perspectiva moçambicana | 286 |
| 4.3.1. A condição militar | 286 |

| | |
|---|-----|
| 4.3.1.1. As restrições dos direitos aos militares das Forças Armadas | 290 |
| 4.3.1.2. Os deveres e direitos dos militares | 294 |
| 4.3.1.3. Sanções militares de natureza disciplinar | 298 |
| 4.3.2. A natureza das Forças Armadas em Moçambique | 300 |
| 4.3.2.1. A perspectiva institucional e a profissionalização das Forças Armadas: o sistema de carreiras e a teoria ocupacional | 306 |
| 5. Estruturas das Forças Armadas | 308 |
| 5.1. Ministério da Defesa Nacional (MDN) | 309 |
| 5.2. Estado-Maior-General | 310 |
| 5.3. Ramos das Forças Armadas | 311 |
| 5.4. Órgãos auxiliares da estrutura da Defesa Nacional e FADM | 312 |
| 6. Organização da defesa nacional no estado de guerra | 314 |
| PARTE III | 319 |
| FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA INTERNA | 319 |
| CAPÍTULO I | 320 |
| SEGURANÇA INTERNA | 320 |
| 1. Segurança Interna e Segurança Externa: critério de diferenciação | 320 |
| 2. Enquadramento e âmbito constitucional da Segurança Interna | 323 |
| 3. Segurança Interna na Lei | 326 |
| 4. Domínios da Segurança Interna | 330 |
| 4.1. Função Policial | 331 |
| 4.2. Modelo de organização policial | 332 |
| 4.3. Domínios da SI: o asseguramento do respeito pela legalidade | 334 |
| 4.4. Domínios da SI: a manutenção da ordem pública | 336 |
| 4.5. Domínios da SI: a prevenção e a repressão da criminalidade | 341 |
| 4.6. Domínios da SI: a investigação criminal | 343 |
| 5. Princípios aplicáveis à actividade de polícia | 346 |
| 5.1. Princípio da juridicidade | 346 |
| 5.2. Princípio de apartidarismo | 348 |
| 5.3. Princípio da razoabilidade | 349 |
| 5.4. Princípio da colaboração | 349 |
| 6. Poder de polícia | 350 |
| 6.1. Medidas de polícia | 353 |
| 6.2. Autoridades de polícia | 355 |
| 6.2. Limites da actividade policial | 355 |
| 7. Segurança do Estado | 358 |
| CAPÍTULO II | 362 |
| FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA INTERNA | 362 |
| 1. O critério de diferenciação entre a segurança externa e interna: o inimigo, agressão ou ameaça de natureza externa | 362 |
| 1.1. A supressão do inimigo concreto externo: esbatimento das fronteiras entre a segurança interna e externa | 378 |
| 2. Atipicidade dos riscos à segurança nacional moçambicana | 381 |
| 2.1. Partido político armado e as contestações político-eleitorais | 381 |
| 2.1.1. O processo de paz e sua negociação: os assuntos militares | 383 |
| 2.2. As agressões à soberania do Estado pelos grupos armados «sem rosto» | 386 |
| 3. Os casos de intervenção das forças armadas na segurança interna | 394 |

| | |
|--|-----|
| 3.1. A excepcionalidade da intervenção das Forças Armadas na SI | 395 |
| 3.1.1. A declaração do estado de sítio ou de emergência | 396 |
| 3.1.1.1. Os pressupostos fácticos de declaração | 396 |
| a) agressão efectiva ou iminente do território nacional | 396 |
| b) grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional | 399 |
| c) calamidade pública | 401 |
| 3.1.1.2. O processo decisório | 402 |
| 3.1.1.3. Os efeitos da declaração dos estados de excepção | 403 |
| 3.1.1.4. A tutela política e jurisdicional dos estados de excepção | 406 |
| 3.1.2. A actuação das Forças Armadas nos estados de excepção | 407 |
| 3.1.2.1. Actuação no estado de sítio | 407 |
| 3.1.2.2. Actuação no estado de emergência | 409 |
| 3.2. A intervenção subsidiária das Forças Armadas na SI | 410 |
| 3.3. A intervenção complementar das Forças Armadas para o exercício de missões específicas e de desenvolvimento nacional | 412 |
| 4. A negação do uso de militares na segurança interna: sua refutação | 413 |
| 4.1. O critério de Estado de Direito | 413 |
| 4.2. O critério do uso da força | 416 |
| 4.3. O critério da condição militar vs. condição policial | 419 |
| 4.4. Outros critérios possíveis | 422 |
| 5. A refutação parcial destas doutrinas. Áreas de difícil e fácil colaboração militar na segurança interna | 425 |
| 5.1. Área de complexa colaboração militar: a investigação criminal | 426 |
| 5.2. Áreas de colaboração militar na segurança interna | 427 |
| 6. A necessidade de construção de mais confiança dos moçambicanos nas Forças Armadas para o desafio de intervir na Segurança Interna | 427 |
| 6. Papel dos órgãos políticos no comando das FAs | 436 |
| 6.1. O papel da intervenção parlamentar na direcção política das FAs? | 437 |
| 6.2. Como o Chefe do Estado pode evitar que as FADM se imiscuam na política em casos de crises políticas profundas? | 440 |
| 6.2.1. Poderes explícitos | 441 |
| a) O poder de iniciar e fazer cessar a guerra | 441 |
| b) O poder de conduzir efectivamente a guerra | 444 |
| c) O poder de nomear os dirigentes superiores e intermédios das FDS | 444 |
| 6.2.2. Os poderes implícitos | 445 |
| CONCLUSÕES | 453 |
| I - Introdução | 453 |
| II- O conceito de defesa nacional | 460 |
| III – Experiência estrangeira | 461 |
| IV- Nota histórica e sistema político | 463 |
| V- Reflexões sobre o sistema actual | 466 |
| RECOMENDAÇÕES | 471 |
| BIBLIOGRAFIA | 477 |
| I. Doutrina | 477 |
| II. Internet: | 488 |
| III. Legislação | 490 |
| 3.1. De Moçambique | 490 |
| 3.2. De Portugal | 492 |

| | |
|-----------------------------|-----|
| 3.3. Da Espanha | 492 |
| 3.4. Da França | 492 |
| 3.5. Do Brasil | 493 |
| 6. Outras fontes normativas | 493 |